



YÜKSEKÖĞRETİM KURUMLARINDA KAMU ZARARI: SAYIŞTAY İLAMLARINDAN KANITLAR

PUBLIC LOSS IN HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS: EVIDENCE FROM THE TURKISH COURT OF ACCOUNTS WRITS

Mehtap ÖKSÜZ¹

ÖZ

Kamu kaynaklarının kullanılması ve kamu gelirlerinin toplanması süreçlerinin yönetilmesinde görevlilerin hukuki anlamda kusurlu davranışları kamu zararına neden olmaktadır. Nitelikli denetimlerin gerçekleştirilerek kamu zararının önlenmesi, kamu kaynaklarının sürdürülebilir bir şekilde yönetilmesi ve halkın kamu kurumlarına duyduğu güvenin korunması açısından önemlidir. Bu bakış açısıyla çalışmada, kamu yükseköğretim kurumları tarafından yürütülen mali yönetim sürecinde kamu zararına sebebiyet verebilecek unsurlar Sayıştay ilamları üzerinden nitel araştırma yöntemlerinden birisi olan içerik analizi tekniğiyle araştırılmıştır. Çalışmanın Sayıştay ilamlarından yola çıkarak yalnızca kamu zararına sebep olabilecek unsurlara odaklanmış olması, 2017-2022 gibi geniş bir zaman aralığını incelemesi ve içerik analizi tekniğini kullanması, özgün yönünü oluşturmaktadır. Çalışmada edinilen bulgularda; personele fazladan ve yersiz biçimde yapılan ödemelerin kamu zararına yol açabilecek en önemli unsuru teşkil ettiği ve buna ilişkin alt konuların ise ek ders ücreti, ek ödeme ile akademik teşvikten oluştuğu tespit edilmiştir.

1- Dr., Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, mehtapoksuz@comu.edu.tr, ORCID: 0000-0001-5862-5079

Gönderim Tarihi/Submitted: 04.06.2024

Revizyon Talebi/Revision Requested: 11.07.2024

Son Revizyon Tarihi/Last Revision Received: 29.07.2024

Kabul Tarihi/Accepted: 29.07.2024

Atıf/To Cite: Öksüz, M. (2024). Yükseköğretim Kurumlarında Kamu Zararı: Sayıştay İlamlarından Kanıtlar. Sayıştay Dergisi, 35(133), 211-240. <https://doi.org/10.52836/sayistay.1495586>

ABSTRACT

Legally defective behaviors of officials in the management of the processes of using public resources and collecting public revenues cause public harm. Preventing public loss by carrying out qualified inspections is important for the sustainable management of public resources and maintaining the public trust in public institutions. From this perspective, in this study, elements that may cause public harm in the fiscal management process carried out by public higher education institutions were examined through the Turkish Court of Accounts writs using the content analysis technique, which is one of the qualitative research methods. The study is original in that it focuses only on elements that may cause public loss based on the Turkish Court of Accounts decisions, examines a broad time period (2017-2022) and employs content analysis technique. The findings of the study show that excessive and undue payments to personnel constitute the most important element that may cause public loss, which also includes the additional course fees, additional payments and academic incentives as subtopics.

Anahtar Sözcükler: Kamu Zararı, Sayıştay Yargısı, İlam, Yükseköğretim Kurumları

Keywords: Public Loss, Jurisdiction of Turkish Court of Accounts, Writ, Higher Education Institutions

GİRİŞ

Kamu zararı, kamu kaynaklarının mevzuata aykırı bir şekilde kullanılmasının yanı sıra kamu gelirlerinin toplanmasına engel olan konuları da içeren geniş bir kavramdır. Kamu zararının meydana gelmemesi için kamu kaynaklarının kullanımında ve kamu gelirlerinin toplanmasında, kısacası kamu mali yönetiminde gerekli özenin gösterilmesi ve bu sürecin denetlenmesi gerekmektedir. Kamu mali yönetiminin verimli ve etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi ve bu sürecin denetlenmesi; ekonomik verimliliğin artırılarak kamu hizmetlerinin kalitesinin yükseltilebilmesinde, kamu kaynaklarının daha adil ve dengeli bir şekilde dağıtılmasını sağlayarak sosyal adaletin iyileştirilebilmesinde, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin güçlendirilmesi sayesinde toplum ile kamu kurumları arasındaki güvenin artmasını sağlayarak daha sağlıklı bir demokratik süreç ve yönetim anlayışının oluşturulabilmesinde önemli rol oynamaktadır. Sayılan bu faydaların sağlanabilmesi için kamu zararının önlenmesinde ve azaltılmasında Sayıştay hayati önem arz etmektedir. Zira Sayıştay bu noktada hem önleyici hem telafi edici rol üstlenmektedir. Sayıştay denetim raporlarındaki sonuçların ve önerilerin kamu idarelerinin daha etkin ve şeffaf çalışmasını teşvik etmesi önleyici; Sayıştay yargısının hatalı işlem ve faaliyetleri tespit ederek gerekli yaptırımların uygulanmasını sağlaması ise telafi edici nitelik taşımaktadır.

Bir kamu zararının sorumlulardan tazmin edilebilmesi için öncelikle yargılanarak karara bağlanması gerekmektedir. Bu noktada, gerekli yargılamayı Sayıştay yargısı² gerçekleştirmektedir. Sayıştay kurulları tarafından gerçekleştirilen yargılama sonucunda kamu zararına hükmedildiği takdirde ilgili kararın uygulanması zorunlu hale gelir ve bu karar başta sorumlu kişi ve kamu idaresi olmak üzere gerekli tüm birimlere bildirilir.

Çalışmada, kamu yükseköğretim kurumlarında kamu zararına sebep olabilecek hususların neler olduğu Sayıştay ilamlarından hareketle araştırılmıştır. Bu amaçla, 2017-2022 dönemine ait 432 ilam nitel araştırma yöntemlerinden birisi olan içerik analizi tekniğiyle incelenmekte ve kamu zararına yol açan başlıca hususlara dikkat çekilmektedir. Böylece, kamu zararına sebebiyet verebilecek durumlar hakkında bir farkındalık yaratılması ve geçmiş dönemlerde yapılan hatalardan dersler çıkartılarak yeniden yapılmasının önüne geçilmesini sağlayacak önerilerin geliştirilmesi hedeflenmiştir.

Çalışmada, yükseköğretim kurumlarında kamu zararı konusuna eğilmeden önce ilk olarak bu kurumların mali yönüne ve harcama süreçlerinde yapılan denetime değinilmiştir. Çünkü kamu zararı, bu süreçlerde ortaya çıkan kasıt, kusur veya ihmalden kaynaklanmaktadır. Bu bağlamda yükseköğretim kurumlarının kaynakları, harcama süreçleri ve harcama sürecindeki görevlilerin sorumlulukları ile yükseköğretim kurumlarındaki denetimler kısaca ele alınmıştır. Daha sonrasında, Sayıştay yargısı ile kamu zararı olguları detaylı olarak anlatılmış ve literatür taramasına yer verilmiştir. Bu teorik bilgilerin ardından araştırmanın yöntemi açıklanıp, bulguları ortaya konulmuştur. Son olarak da elde edilen bulgular değerlendirilerek, kamu zararının önlenmesine yönelik önerilere yer verilmiştir.

1. YÜKSEKÖĞRETİM KURUMLARININ MALİ YAPISI VE DENETİMİ

Özel bütçeli kurumlar, bir bakanlığa bağlı ya da bakanlıkla ilgili olarak belirlenen kamusal hizmeti gerçekleştirmek için kurulmuş olan kamu idareleridir. Bu idarelerden biri olan yükseköğretim kurumları, yarı kamusal mal ve hizmet üretmekte olup bunlardan özel fayda sağlayan kişi ve kurumlardan gelir elde etmektedirler. Bunun yanı sıra, ürettikleri mal ve hizmetlerin sosyal faydası göz

2- Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik kamu zararının, (i) kontrol, denetim veya inceleme, (ii) Sayıştayca kesin hükme bağlama ve (iii) yargılama ile tespit edilebileceğini belirtmiştir.

önünde tutularak, vergi hasılatından hazine yardımı da almaktadırlar (Altuğ, 2019: 52). 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu md. 55'te yükseköğretim kurumlarının gelirleri şu şekilde sayılmaktadır: Bütçeye konulacak ödenekler, kurumlarca yapılacak yardımlar, yayın ve satış gelirleri, alınacak harç ve ücretler, döner sermaye işletmelerinden elde edilecek kârlar, taşınır ve taşınmaz malların gelirleri ile bağışlar, vasiyetler ve diğer gelirler. Sayılan gelir türlerinden ilk ikisi hazine yardımı olarak değerlendirilirken, diğerleri ise yükseköğretim kurumlarının öz gelirlerini oluşturmaktadır (Tosun, 2016: 161).

1982 Anayasası'nda yükseköğretim kurumu bütçelerinin yürürlüğe konulmasında izlenen yol açıklanmaktadır. Anayasa md. 130'a göre yükseköğretim kurumu bütçeleri Yükseköğretim Kurulunun inceleme ve onayından sonra Millî Eğitim Bakanlığına sunulmaktadır. Yükseköğretim kurumu bütçelerinin yürürlüğe konulması ve denetlenmesinde, merkezi yönetim bütçesinin bağlı olduğu esaslar geçerlidir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK)'nda yükseköğretim kurumu bütçeleri, merkezi yönetim bütçesine bağlı özel bütçe içerisinde değerlendirilmekte ve ek II sayılı cetvelde bulunmaktadır. Yükseköğretim kurumu bütçelerinin gelir ve gider teklifleri hazırlanırken, diğer kamu kurumlarında olduğu gibi makro düzeyde kalkınma planları, orta vadeli program, yıllık programlar; mikro düzeyde ise yükseköğretim kurumunun stratejik planı ve performans programı genel çerçeveyi belirlemektedir (Altuğ, 2019: 57-61).

Bütçede öngörülen giderleri yapabilme yetkisi harcama yetkililerine verilmiştir. KMYKK md. 31'de harcama yetkilisi tanımlanmış ve yükseköğretim kurumlarında harcama biriminin ve harcama yetkilisinin ödenek gönderme belgesi ile belirleneceği hüküm altına alınmıştır. Ödenek gönderme belgesi düzenlenerek ödeneğin tahsis edildiği birim harcama birimi, harcama birimindeki en üst yöneticiyse harcama yetkilisi olarak tanımlanmıştır. Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliğ gereği yükseköğretim kurumlarında üst yönetici rektördür. Harcama birimleri nezdinde ise fakültede dekan; enstitü, meslek yüksekokulu, yüksekokul ve araştırma merkezlerinde müdür; hastanede başhekim harcama yetkilisi olarak belirlenmiştir (Tosun, 2014: 45).

KMYKK md. 32'de bütçeden harcama yapılabilmesi için harcama yetkilisinin harcama talimatı vermesi gerektiği; harcama talimatında, harcamaya ilişkin çeşitli bilgilerin yanı sıra görevlendirilen gerçekleştirme görevlisine ilişkin bilginin de yer alması gerektiği belirtilmiştir. Buradan da anlaşılacağı

üzere gerçekleştirme görevlileri harcama yetkilisi tarafından belirlenmekte ve görevlendirilmektedir. Yine, İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole ilişkin Usul ve Esaslar Yönetmeliği md. 12'de harcama yetkilisinin, yardımcılardan ya da hiyerarşik olarak en yakın konumda bulunan yöneticilerden en az birini gerçekleştirme görevlisi olarak ödeme emri belgesini düzenlemekle görevlendireceğine yer verilmektedir. Bu bağlamda üniversitelerde fakülte dekanı, yardımcılardan birini veya hepsini gerçekleştirme görevlisi olarak görevlendirebileceği gibi en yakın üst kademe yönetici konumunda bulunan fakülte sekreterini de gerçekleştirme görevlisi olarak görevlendirebilir (Tosun, 2014: 59). Ayrıca, yukarıda anılan maddeye göre gerçekleştirme görevlileri ödeme emri belgesi düzenlemenin yanı sıra ödeme emri ve ekleri üzerinden ön mali kontrolü de yaparlar. Bu kontrol neticesinde ödeme emrine "kontrol edilmiş ve uygun görülmüştür" şerhini düşüp imzalamaları gerekmektedir.

Gerçekleştirme görevlilerinin görevleri KMYKK md. 33'te sayılmıştır. Bu maddeye göre gerçekleştirme görevlileri, işin gördürülmesinden mal veya hizmetin satın alınmasına, teslim almaya ilişkin işlemlerin yapılmasından mal ve hizmet alımlarının belgelendirilmesine ve ödenmesi için gerekli belgelerin düzenlenmesine kadar çeşitli görevleri yürütürler.

Harcama sürecinin tamamlanmasındaki son aşama ise ödemenin yapılmasıdır. Ödemenin yapılması ön ödeme, giderin emanete alınması ve giderin ödenmesi olarak üç şekilde gerçekleştirilebilir (Akdoğan, 2009: 376). Ön ödeme, KMYKK md. 35'te detaylandırılmıştır. Anılan maddeye göre acil ve gerekli giderler ile ilgili kanunda öngörülen haller için harcama yetkilisinin onayı ve ayrılan ödenek doğrultusunda, avans vermek ya da kredi açmak yoluyla ön ödeme yapılabilmektedir. KMYKK md. 34'e göre ise ödeme emrine bağlanmasına rağmen, herhangi bir sebepten ödenememiş olan tutarlar, bütçeye gider yazılıp emanet hesaplara alınmaktadır. Gerçekleştirme görevlisince düzenlenen ödeme emrinin harcama yetkilisince imzalanarak ilgili tutarın ödenmesiyle gider gerçekleştirilmektedir. Bir giderin gerçekleştirilebilmesi için gördürülen işin ya da alınan mal ve hizmetin belirlenen esas ve usullere uygun bir şekilde teslim alındığının ya da gerçekleştirildiğinin, görevlendirilen kişi veya komisyon tarafından onaylanmış ve gerçekleştirme belgesinin düzenlenmiş olması gerekmektedir.

Kamu mali yönetiminde bütçede öngörülen hizmetlerin etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi, harcamaların bu hizmetlerin gerektirdiği kadar yapılmış olması, kamu kaynaklarının etkin olarak kullanılması ve tüm bu süreçlerin yasalara uygun bir şekilde yönetilmesi önem teşkil etmektedir. Hizmet sağlamak amacıyla harcama yapılması, harcama finansmanını sağlamak amacıyla gelir elde edilmesi/toplanması ve tüm bunların yönetimi aşamalarında denetim mekanizması bulunmaktadır. Anayasa'da (md. 130) kamu yükseköğretim kurumlarının denetime tabii olduğuna yer verilmektedir. KMYKK'de denetim, iç ve dış denetim olarak ikili yapıya dönüştürülmüştür (Akdoğan, 2009: 382-383). Denetim faaliyeti idare tarafından gerçekleştirildiğinde iç denetim, yasama organı adına yapıldığında dış denetim olarak isimlendirilmektedir (Şahin İpek, 2020: 239).

Yükseköğretim kurumlarında iç denetimi her kurumun bünyesinde bulunan iç denetim birimi gerçekleştirmektedir. İç denetçiler, kamu idaresinin çalışmalarına değer katma, güvence verme (denetleme) ve danışmanlık yapma görevlerini yerine getirmektedir (Altunay, 2020: 84). Kamu idaresinde görev alan herkes, mali ve mali olmayan tüm süreçleri kapsayan iç kontrol sisteminin bir parçasıdır. Buradan hareketle kamu zararının tespit edilmesinde iç denetçilerle birlikte sistemin parçası konumunda bulunan görevlilerin de katkısı büyük önem taşımaktadır (Tosun, 2016: 159).

Dış denetim, en yüksek kamu denetimi görevini icra eden kamu organı tarafından yapılan denetimi ifade etmekte ve uluslararası yazında yüksek denetim olarak isimlendirilmektedir (Akyel, 2010: 7). KMYKK md. 68'e göre Türkiye'de dış denetim görevini Sayıştay yürütmektedir. Sayıştay kamu kurumlarını, bütçe hakkı kapsamında kamu kaynaklarının elde edilmesi ve harcanmasını hukuka uygunluk, etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik açısından yasama organı adına denetlemektedir (Köse, 2022: 401). Ancak Sayıştay dış denetim gerçekleştiren bir kurum olmanın yanı sıra dava daireleri aracılığıyla yargılama faaliyetini de yerine getiren bir hesap mahkemesi konumunda olan anayasal kurumdur (Taytak ve Bahtiyar, 2015: 262). Denetim ve yargı fonksiyonunu yerine getiren Sayıştayın denetim yetkisi, adına denetim yaptığı parlamento tarafından belirlenen yetki ile sınırlıdır (Işık ve Engin, 2022: 163). Sayıştay denetiminin nasıl yapılacağı ve kimlerin sorumluluğu olduğu KMYKK ile 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nda açıklanmıştır.

Caydırıcılığı temele alarak israf ve yolsuzluğu önleyici bir işleve sahip olan Sayıştay denetimi, kötü yönetimin önüne geçmeyi, israf ve yolsuzlukları önlemeyi, yönetimde etkinlik sağlamayı ve hukuk devletinin gereklerinin çağdaş yönetim

ilkeleriyle gerçekleştirilmesini amaçlamaktadır (Atila ve Kıymık, 2023: 640-641). Sayıştay denetimi, düzenlilik denetimi ve performans denetimi olarak iki türden oluşmaktadır. Düzenlilik denetimi ise mali denetim, uygunluk denetimi ve iç kontrol sisteminin denetiminden oluşmaktadır (Atila ve Kıymık, 2023: 641-642). Performans denetiminin düzenlilik denetimiyle birlikte yürütülmesi ve harcama birimleri bazında değil, kurum düzeyinde yapılması esastır. İlaveten, performans denetimleri yerindelik denetimi olmadığından mali ve hukuki bir sorumluluk da doğurmamaktadır (Demirbaş ve Engin, 2016: 34-36). Denetimler sonrasında Sayıştay, kamu idareleri denetim raporları başlığıyla yükseköğretim kurumları dahil denetlenen tüm kamu kurumlarının denetim raporlarını yayımlamaktadır. Bu denetim raporları, kamu zararının tespitinde ve denetçi tarafından yargılamaya esas raporun düzenlenerek Sayıştay yargısına intikalinde önem arz etmektedir.

2. SAYIŞTAY YARGISI VE KAMU ZARARI

2.1. Sayıştay Yargısı

Demokratik yönetimlerde seçilmiş temsilcilerin halk adına yaptıkları işlem ve eylemlerin Sayıştay tarafından denetlenmesi kamu sektöründe iyileşme sağlanması, yönetimin toplumun güvenini kazanması ve demokrasinin geliştirilmesi açısından önem arz etmektedir (INTOSAI, 2019a: 5-6). Kamuda hesap verme sorumluluğunun ve şeffaflığın geliştirilmesinde önemli bir rolü bulunan Sayıştay, görüş bildirme, raporlama, rehberlik, denetim ve yargılama görevlerini yerine getirerek saydam, hesap verebilir, vatandaş odaklı ve hızlı çalışan kamu kurumlarının inşa edilmesini sağlamaktadır (Ciğerci ve Günel, 2018: 197). Bir yargı mercii olarak Sayıştay, kamu yönetiminde düzgün işleyişin sağlanmasının yanında denetlenen kamu kurumlarının ve vatandaşların çıkarlarının korunmasını amaçlamaktadır. Yargı yetkisine sahip Sayıştaylar, kamu kurumlarının mali, performans ve uygunluk denetimlerinde tespit edilen bulguları, yargıya intikal etmiş olsun veya olmasın kendi yargı yetkisi çerçevesinde yasal işlemlere tabii tutabilmektedir (INTOSAI, 2019b: 4).

Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından gerçekleştirilen hesap ve işlemlerin denetimi esnasında tespit edilen kamu zararına bağlı olarak bu hesap ve işlemlerde sorumluluğu bulunan harcama yetkilisi, gerçekleştirme görevlisi ve muhasebe yetkilisi gibi görevlilerin kanuna aykırı işlemlerinin tespiti ve gerekli cezai yaptırımların uygulanması Sayıştayın yargısal fonksiyonunu

oluşturmaktadır (Köse, 2020: 18). Sayıştay, yaptığı dış denetim neticesinde mevzuata aykırı bulunan, muhteviyatında maddi hata ya da suç unsuru bulunan belgeler vb. durumlarda kamu zararına yol açan sorumluların savunmalarını alır, mali yıl sonu itibarıyla yargılamaya ilişkin rapor düzenleyerek sorumlulardan yazılı savunma ister ve bu talebin 30 gün içinde cevaplanmasını bekler. Denetçilerce istenen düzeltmelerin yapılmadığı ya da yapılan düzeltmelerin yeterli bulunmadığı takdirde kamu zararına yol açıldığına dair hazırlanan denetçi raporu, Sayıştay Başkanlığı tarafından yargılamayı yapacak daireye havale edilir. Sayıştay Başsavcılığının ve görevlendirilen daire üyesinin yazılı görüşü alınır. Rapor konusu işlem ve hesaplar Sayıştay ilgili dairesinde yargılanır. Yargılama sonucunda ilamlar sorumluya, sorumlunun bağlı bulunduğu kamu idaresine, denetlenen kurum genel bütçe kapsamındaki idarelerden biriyse Hazine ve Maliye Bakanlığına, ilgili muhasebe birimine ve Sayıştay Başsavcılığına bildirilir (Altuğ, 2019: 132-133). İlamlar kesinleştiği tarihten sonra 90 gün içinde yerine getirilmelidir. İlamın gönderildiği kurumun üst yöneticisi, ilamdaki kararların uygulanmasından sorumludur (Ağcakaya ve Yücel, 2017: 246). Öte yandan Sayıştay denetçilerince gerçekleştirilen denetim sonucunda mevzuata aykırı işlemler sebebiyle kamu zararına ilişkin sorgu gönderilen kamu idareleri, bunu ihbar kabul ederek belirtilen işlemleri idari işlemlerle kamu zararı olarak hesaplara alıp Sayıştay yargılama sonucunu beklemeden takip ve tahsil yoluna başvurabilmektedir (Çiğerci ve Günel, 2018: 199).

Sayıştay denetimi sırasında ortaya çıkarılan kamu zararı ancak yargılama sonucunda kesin hükme bağlanmaktadır. KMYKK md. 71'de de üzerinde durulduğu üzere kamu zararının ancak kontrolü, denetimi, incelemesi, kesin hükme bağlanması ya da yargılanması sonucunda tespiti mümkündür. Oluşan kamu zararı, ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde hesaplanacak faiziyle birlikte sorumlulardan tazmin edilecektir. Buradan hareketle denetçiler tarafından yapılan denetim kamu zararı açısından "ön inceleme" niteliğindedir. Sayıştay Kanunu md. 7'de kamu zararıyla ilgili kesin hükmün ancak yargılama ile verilebileceği belirtilmiştir. Aynı Kanun'un Sayıştay dairelerinin görev ve yetkilerinden bahsedilen 23. maddesinin a bendinde Sayıştay dairelerinin kamu zararına ilişkin hususları hükme bağlayacağı belirtilmiştir. Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik kamu zararının, (i) kontrol, denetim veya inceleme, (ii) Sayıştayca kesin hükme bağlama ve (iii) yargılamayla tespit edilebileceğini belirtmiştir. Bu yöntemlerden birisi olan Sayıştay yargısı esas

itibarıyla dosya üzerinden³ yürütülmekte olup mali işlemlerin mevzuata uygun olup olmadığını tespit etmektedir. Mali işlemler mevzuata uygun değilse ve kamu zararına sebep olunmuşsa Sayıştay yargısı bunu tespit ederek müeyyidesini belirlemektedir (Aksoy vd., 2018: 49). Bu bağlamda Sayıştay yargısının kararları ve Sayıştay ilamlarıyla karara bağlanan kamu zararı alacakları kesin hüküm niteliği taşımakta ve bu alacakların muhasebe birimi tarafından takip edilmesi gerekmektedir. Öte yandan sorumluların, Sayıştay ilamlarına karşı gidilebilecek kanun yolları (yargılamanın iadesi, temyiz ve karar düzeltilmesi) açıktır (Şahin İpek ve Hepaksaz, 2018: 97).

2.2. Kamu Zararı

Kamu zararı kavramı KMYKK md. 71'de tanımlanmıştır. Anılan maddeye göre kamu zararının ortaya çıkmasında kamu görevlisinin kastı, kusuru veya ihmali olmasından kaynaklı mevzuata aykırı olarak tesis edilen bir karar, eylem ve işlemin meydana gelmesi ve sonucunda kamu kaynağında artışa engel ya da eksilmeye neden olunması gerekmektedir. Buradan hareketle kamu zararının unsurlarını: (1) Kamu görevlileri, (2) Mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemlerin bulunması, (3) Kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmalleri bulunması ve (4) Kamu kaynağında artışa engel veya azalmaya neden olunması oluşturmaktadır. Bunlara ek olarak söz konusu karar, işlem ve eylemler ile kamu kaynağında artışa engel ya da eksilmeye neden olunması arasında bulunan illiyet bağı (nedensellik bağı) da unsurlar arasında sayılmaktadır (Parlak, 2018: 22; Yereli ve Bülbül, 2013: 3; Taytak ve Aydın, 2019: 134; Şahin İpek ve Hepaksaz, 2018: 107; Akyılmaz, 2011: 66).

Kamu zararının unsurlarından ilki olan kamu görevlileri, kendilerine verilen görevleri dikkat ve itina ile yetine getirmekle ve devlet malını korumakla yükümlüdür. Kamu görevlilerinin sorumluluk ve kararları 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK) md. 12'de düzenlenmektedir. Buna göre kamu görevlisi kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizliğinden dolayı idareyi zarara uğratmışsa bu zararı tazmin etmekle mükelleftir. Bu bağlamda kamu görevlilerinin idareye bile isteye veya gerekli özeni göstermemesi nedeniyle verdikleri zararlardan sorumlu olmaları beklenmektedir (Akan, 2011: 13). KMYKK md. 8'de ise kamu zararından sorumlu olanlar dolaylı olarak işaret edilmiştir. Anılan maddede, görevli personellerin her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında yürüttükleri süreçlerin tamamından sorumlu oldukları belirtilmiş ve hesap verme

3- Ancak sorumlular veya vekilleri, duruşma talebinde bulunmaları halinde duruşmaya katılabilmektedir.

zorunlulukları vurgulanmıştır. Özetle, DMK ve KMYKK'nin ilgili maddelerinden hareketle kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasından sorumlu olan kamu görevlisinin kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizliğinden dolayı kamu kaynağında azalma meydana getirerek ya da kamu kaynağındaki artışı engelleyerek idareye verdiği kamu zararından sorumlu tutulacağı yorumu yapılabilir. Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik md. 5'te kamu zararının geri ödenmesinde yalnızca bir kamu görevlisinin değil, süreci yürüten ilgili diğer kamu personellerinin de müteselsilen sorumlu oldukları belirtilmiştir. Yine, KMYKK md. 71/3'te oluşan kamu zararının faiziyle birlikte sorumlulardan tazmin edileceğine işaret edilmiştir.

Kamu zararının ikinci unsuru, mevzuata aykırı karar, işlem ve eylemlerin varlığıdır. Bu tür kamu zararının ortaya çıkabilmesi için yapılan işlem, eylem veya alınan kararın Anayasa, kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, yönetmelik veya diğer düzenleyici işlemlerden en az birine aykırı olması gerekmektedir. Mevzuata aykırılık, işlenen fiilin ya da alınan kararın hukuk düzeni ile çelişmesi veya çatışması durumudur (Tosun, 2016: 157). KMYKK md. 71'de kamu zararının belirlenmesinde esas alınan işlem veya eylemler sayılmaktadır. Anılan maddeye göre bu işlem ve eylemler: (1) Mal, hizmet veya iş karşılığı belirlenen tutardan fazla ödeme yapmak, (2) İş veya hizmet yaptırılmadan, mal alınmadan ödeme yapmak, (3) Transfer niteliğindeki harcamalarda, yersiz veya fazla ödemede bulunmak, (4) Gördürülen işi veya alınan mal ve hizmeti rayiç bedelinden yüksek fiyatlandırmak, (5) İdare gelirlerinin tarh, tahakkuk veya tahsil işlemlerini mevzuata uygun bir şekilde yapmamak ve (6) Mevzuatta öngörülmediği halde ödeme yapmak şeklinde sıralanmıştır. Bu sayılanlara ilaveten Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'te: (1) Kamu idarelerine ait mallarla ilgili yapılan işlemlerin mevzuata uygun bir şekilde yapılmaması, (2) Görevlilere teslim edilen taşınırların zarara uğraması ve (3) Kamu idaresinin yükümlülüklerinin mevzuatına uygun bir şekilde yerine getirilmemesi nedeniyle ek malî külfet getirilmesi halleri de sayılmıştır. Bu bilgiler ışığında, mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemler, kamu görevlisi tarafından yapılan fiilin hukuk düzenindeki herhangi bir emri ihlal etmesiyle ortaya çıkmaktadır. Bu durum, mevzuatta yapılmamasını emrettiği bir fiilin yapılması şeklinde ortaya çıkabileceği gibi yapılması emredilen bir fiilin yapılmamasıyla da gerçekleşebilecektir. Bu bağlamda kamu zararı, kamu görevlisinin aktif veya pasif eylemi neticesinde kamu kaynağında azalma veya artışa engel olunmasıyla ortaya çıkmaktadır (Taytak ve Aydın, 2019: 133).

Kamu zararının üçüncü unsuru kamu görevlisinin kasıt, kusur veya ihmalinin bulunmasıdır. Bu unsuru irdelemek için ilk olarak kasıt, kusur ve ihmal kavramlarını incelemek gerekmektedir. Türk Dil Kurumu (TDK, 2024)'na göre kasıt: (1) Amaç, (2) İstek, (3) Öldürmeyi, yaralamayı veya zarar vermeyi isteme, kötü niyet; kusur: (1) Eksikliği olma durumu, (2) Bozukluk, (3) Bilerek veya bilmeyerek bir işi gereği gibi yapmama, (4) Elverişsiz durum; ihmal: (1) Gereken ilgiyi göstermeme, önem vermeme, (2) boşlama, savsaklama, savsamadır. TDK'ye göre farklı anlamlara gelen bu üç kavram hukuki açıdan bu derece farklılaşmamaktadır. Şöyle ki KMYKK'de kamu zararının tanımı yapılırken kamu görevlisinin kastı, kusuru ve ihmalden bahsedilmektedir. Ancak hukuki yaklaşımda kusurdan bahsedilmişken kasıt ve ihmalden bahsetmek doğru değildir. Çünkü hukuki anlamda kusur, hukuka aykırı sonucu istemek (kasıt) ya da bu sonucu istememekle birlikte hukuka aykırılıktan kaçınmak için gerekli iradeyi göstermemektedir (ihmal) (Akıntürk, 2006: 80). Yani kusur kavramı hukuki olarak ihmal ve kasıt kavramlarını kapsamaktadır (Akyılmaz, 2011: 68). Kasıt ve ihmal kavramları, 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu (TBK) ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu (TCK)'nda kusurun dereceleri olarak yer almaktadır. Yargıtay kasıt ve ihmalin, haksız eylem sorumluluğunun kurucu öğelerinden biri olan kusurun iki farklı türü olduğunu emsal kararlarında kabul etmektedir (Yereli ve Bülbül, 2013: 8). Buna göre kusur, hukuk düzeninin kınadığı, hoş görmediği davranış biçimi (Gözler, 2010: 184); hukuka uygun olmayan irade veya irade noksanlığı (Reisoğlu, 2008: 150) şeklinde tanımlanmaktadır. Bu kapsamda KMYKK'de kamu zararı tanımında kasıt, kusur ve ihmal birbirinden bağımsız kavramlar gibi sayılsa da anlamsal açıdan bu üç kavram da kusuru işaret etmektedir.

Kamu zararının dördüncü unsuru ise kamu kaynağında artışa engel veya azalışa neden olmaktır. KMYKK md. 3, menkul ve gayrimenkul kıymetlerin yanı sıra paranın, alacakların, hakların ve her türlü değerlerin kamu kaynağı olduğuna işaret etmiştir. Sayıştay Kanunu md. 2 ise devletin hem egemenlik gücünü kullanarak elde ettiği hem de egemenlik gücünü kullanmadan elde ettiği her türlü değerler ile başış ve yardımları kamu kaynağı olarak tanımlamıştır. Bu tanımlardan yola çıkarak para ve para ile ifade edilebilecek her şeyin yanında para ile ifade edilmeyen her türlü değerler ve haklar kamu kaynağı olarak ifade edilmektedir (Taytak ve Aydın, 2019: 134). Kamu zararı kavramının zarar kısmından bahsedebilmek için kamu görevlisinin eylem veya işlemlerinin kamu kaynağında artışa engel veya azalışa neden olması gerekmektedir. Sorumluluk hukuku

açısından da tazmin yükümlülüğünün ortaya çıkması için somut bir zararın varlığı gerekmektedir. Öte yandan sorumluluk hukukunda zarar, malvarlığındaki azalmayı ifade etmektedir. Buna göre bir şahsın iradesi dışında malvarlığında meydana gelen azalma zarar olarak tanımlanmaktadır. Kamu zararında ise malvarlığında azalma meydana gelen idaredir. Bu açıdan idarenin mallarına zarar verilmesi, idarenin harcama yapmak zorunda bırakılması ya da tazminat ödemesine hükmedilmesi şeklinde malvarlığında azalmaya sebebiyet veren durumların oluşması veya kamu alacağının alınmaması, düşük bir bedelin alınması gibi kamu kaynağında artışa engel olunmasıyla kamu zararı ortaya çıkmaktadır. Ayrıca, zarar tehlikesinin ortaya çıkması ya da zarar vermeye teşebbüs edilmiş olması, kamu zararının oluşması açısından yeterli değildir. İdarenin malvarlığında azalma meydana gelmiş ya da kamu kaynağında beklenen artışın zamanında gerçekleşmemiş olması gerekmektedir (Akyılmaz, 2011: 66).

Kamu zararının beşinci ve son unsuru ise illiyet (nedensellik) bağıdır. İlliyet bağı, fiil ile zarar arasındaki sebep sonuç ilişkisi (Gözler, 2009: 183); failin tazminat borcunun oluşması için fiil ile zarar arasında mantık kurallarına göre kurulan bağ (Akıntürk, 2006: 83); tazminat borcunun doğması için zararın fiilin neticesinde meydana gelmesi (Reisoğlu, 2008: 153) şeklinde tanımlanmaktadır. Kamu zararının ortaya çıkması ise kamu görevlisinin işlem, eylem ve kararı sonucunda kamu kaynağında azalma ya da artışa engel olunmasına bağlanmıştır. Kamu zararının oluşmasında kamu görevlisinin davranışı ve bu davranışın uygun sonucu olmalıdır. Davranış ve ortaya çıkan zarar arasında neden-sonuç ilişkisi olmak zorundadır. Hayatın olağan akışına ve genel hayat tecrübelerine göre kamu görevlisinin davranışının kamu zararının ortaya çıkmasına neden olması durumunda zarar ve davranış arasında uygun illiyet bağından söz edilebilmektedir (Akyılmaz, 2011: 66-67). Bu bağ mevcut değilse diğer tüm unsurlar mevcut olsa bile ilgili kamu görevlisi oluşan zarardan sorumlu tutulamamaktadır (Bozpinar ve Elmas Erol, 2022: 60). Sayıştay Kanunu md. 7/3 ile sorumluların tazmin yükümlülüğünün doğması, sorumlunun eylem, işlem ve kararlarıyla zarar arasında illiyet bağı kurulmasına bağlanmıştır. Kamu zararının taraflardan kaynaklanmayan, tahmin edilmesi mümkün olmayan ve karşı konulamayan nitelikteki mücbir sebepler ve üçüncü şahısların kusurlu davranışlarından kaynaklanması durumunda kamu görevlisi sorumlu tutulamaz (Yereli ve Bülbül, 2013: 7). Bu hallerde kamu görevlisinin işlem, karar ve eyleminden kaynaklı mali sorumluluğu ve kamu zararı arasındaki illiyet bağı ortadan kalktığı için kamu görevlisinin kamu zararını tazmin yükümlülüğü de ortadan kalkmaktadır.

3. LİTERATÜR TARAMASI

Literatür tarandığında kamu zararını ele alan pek çok çalışmaya ulaşılmıştır (Akyılmaz, 2011; Akalan, 2011; Gökçe, 2014; Koçberber, 2015; İpek ve Hepaksaz, 2018; Parlak, 2018; Şişman ve Üstün, 2018; Taytak ve Aydın, 2019; Bozpinar ve Erol, 2022). Ancak bu çalışmalar kamu zararının tanımı, sorumluları, zamanaşımı ile takip ve tahsiline ilişkin bilgileri ortaya koymakta ve mevzuattaki anlaşılmayan noktaları irdelemektedir. Öte yandan denetim raporları veya Sayıştay ilamlarını inceleyerek eksiklikleri, kamu zararına sebep olabilecek durumları ve sorumlularını araştıran çalışmalar sınırlı sayıda.

Kılıçaslan vd. (2018) çalışmalarında kamu kaynağının kullanımında üniversitelerin yaptığı hataların ortaya çıkarılmasını amaçlamış ve 2015-2016 Sayıştay raporlarını bu amaca yönelik olarak incelemişlerdir. Doküman incelemesi tekniği kullanılan çalışmada, 2015 yılında 104, 2016 yılında 73 üniversitenin denetim raporları incelenmiştir. Üniversite denetimlerinde elde edilen bulgular neticesinde eksiklikler ile hatalar ortaya koyulmuş ve denetimlere yönelik önerilerde bulunulmuştur.

Toprakçı ve Ak (2021) çalışmalarında 2018-2020 yılları arasında Sayıştayın Millî Eğitim Bakanlığına ilişkin denetim raporlarını doküman incelemesi yöntemiyle taramış ve elde edilen veriler analiz edilmiştir. Çalışmada kamu zararına neden olan bulgular tespit edilmiş ve bu doğrultuda önerilerde bulunulmuştur.

Tosun (2016) çalışmasında kamu yükseköğretim kurumlarında kamu zararını incelemiştir. Çalışmada 2014 yılında kamu yükseköğretim kurumlarıyla ilgili 100 Sayıştay ilamı rastgele seçimle seçilerek incelenmiştir. İlamlar konusu, sorumluları ve harcama birimleri bakımından sınıflandırılarak kamu zararının doğmasında riskli noktalar ortaya koyulmuştur.

Şişman ve Üstün (2018) çalışmalarında yükseköğretim kurumları döner sermaye işletmelerinde kamu zararına sebep olan durumlar ve sorumlularını Sayıştay ilamlarından da yararlanarak incelenmişlerdir. Çalışmada döner sermaye işletmelerinde kamu zararının en çok tespit edildiği alanlara ulaşılmıştır.

Genç vd. (2023) Karadeniz bölgesinde yer alan 18 devlet üniversitesinin 2016-2020 dönemi denetim raporlarını içerik analizi yöntemiyle incelemişlerdir. Çalışmada denetim bulgularında mali tabloların hazırlanması ve raporlanmasıyla ilgili hususların daha sık tekrar ettiği sonucuna ulaşılmıştır.

Özetle, Genç vd. (2023) ve Kılıçaslan vd. (2018) denetim bulgularında tekrar eden hataları ve eksiklikleri, Toprakçı ve Ak (2021) denetim raporlarından yola çıkarak kamu zararına neden olan durumları, Tosun (2016) Sayıştay ilamları üzerinden yükseköğretim kurumlarında kamu zararını ve Şişman ve Üstün (2018) yükseköğretim kurumları döner sermaye işletmelerinde kamu zararını incelemişlerdir. Bu çalışmada, 2017-2022 dönemine ait 432 Sayıştay ilamı incelenerek, önceki çalışmaların ele almadığı daha güncel ve geniş bir veri seti sunulmaktadır. Ayrıca çalışmada, içerik analizi tekniği kullanılarak kamu zararına sebep olabilecek unsurlar detaylı bir şekilde tespit edilmeye çalışılmıştır. Bu metodoloji, önceki çalışmaların genellikle odaklanmadığı detaylı bir inceleme sunmakta ve daha kapsamlı sonuçlar ortaya koymaktadır. Böylece hem veri seti ile hem de kullanılan metodoloji ile çalışmanın literatüre katkı sağlaması hedeflenmiştir.

4. ARAŞTIRMANIN METODOLOJİSİ

Çalışmada, kamu yükseköğretim kurumlarında kamu zararına konu olan durumların tespitinin yapılması amacıyla 2017-2022 dönemi Sayıştay ilamları, nitel araştırma yöntemlerinden birisi olan içerik analizi tekniğiyle çözümlenmiştir. İçerik analizi elde edilen verilerin kategorilere ayrılarak sınıflandırılmasına ve çalışmanın amacı doğrultusunda kodlama yapılarak verilerin somut hale getirilmesine imkân tanımaktadır (Baş ve Akturan, 2017: 122-125). İçerik analizi, nitel ve nicel analizleri ayrı ayrı ve bir arada kullanma avantajı sağlamaktadır. Verilere ulaşım açısından daha ekonomik olması da bir başka avantajını ortaya çıkarmaktadır. İçerik analizi bir konunun zaman açısından incelenmesine imkân vermektedir. Böylece ilgili konunun zaman içindeki değişimi de ele alınabilmektedir (Güler vd., 2015: 364-365).

Analize konu veri oluşturulurken Sayıştay Başkanlığı (2024) web sitesindeki üst menüden "Yargı Kararları" içerisinde yer alan "Daire Kararları" sekmesi tıklanarak kararların yayınlandığı sayfaya ulaşılmıştır. Bu sayfada "İdare Türü" menüsünden "Yükseköğretim Kurumları" seçilmiş ve içinde "kamu zararı" kelimesi geçen tüm ilamlar incelenmiştir. Bu kapsamda, 2017-2022 dönemi içerisinde 432 adet ilama ulaşılmıştır. Başka araştırmacılar tarafından yukarıda açıklanan yol takip edildiğinde, bu çalışmada ölçülen olgu geçen zaman içerisinde yine aynı biçimde ölçülebilecektir. Belli bir zaman sonra aynı yol izlenerek toplanan verilerle, bu çalışmada kullanılan veriler arasındaki korelasyon katsayısı anlamlı bir şekilde oldukça yüksek bir değer olacaktır. Bu durum, zamana bağlı güvenirliliğin sağlandığının göstergesidir.

Sayıştay ilamlarının içeriklerinde yer alan başlıklardan benzer kamu zararı konularını işaret edenler gruplandırılarak "kamu zararı konusu" şeklinde gösterilmiştir. Kamu zararı konusu grupları oluşturulurken yalnızca başlık değil içerikler de detaylı incelenmiş ve gruplar en benzer başlığa sahip olanları kapsayacak şekilde oluşturulmuştur. Kamu zararı konularının kapsamı aşağıda açıklanmıştır:

- Ceza uygulaması: İş yüklenicisinin görev ve sorumluluklarını yerine getirmemesi sebebiyle uygulanan cezanın geç tahsil edilmesi veya tahsil edilmemesi.
- Eksik ve hatalı imalat: Yüklenicinin sözleşmede şartları belirtilen imalat işini eksik veya hatalı yapması.
- Gelir elde etmeksizin taşınmazı kullanırmak: Yükseköğretim kurumuna ait bir taşınmazın veya taşınmazın bir bölümünün gelir elde etmeksizin kullanılması.
- İhale kaynaklı gelir kaybı: Yanlış ihale yöntemi seçilmesi, ihale fiyatının hatalı hesaplanması veya ihalesiz olarak taşınmazların verilmesi nedeniyle gelir kaybının oluşması.
- Yükseköğretim kurumu bütçesinden karşılanmaması gereken tutar: Yükseköğretim kurumu personelinin kişisel ihtiyaçlarına yönelik (yükseköğretim kurumu ihtiyaçları ile bağdaşmayan) mal/hizmet alımlarının ve yükseköğretim kurumu bünyesindeki iktisadi işletmelerin bazı mal/hizmet alımlarının yükseköğretim kurumu bütçesinden karşılanması.
- Personele yapılan fazla ve yersiz ödemeler: Personel maaş ödemelerinde hesaplama yanlışları yapılması, aylıksız izinli olanlara maaş hesaplanması, mevzuata aykırı atamada yapılan ek ödeme vb. durumlar sebebiyle fazla harcama yapılması.
- Vergi ile ilgili hususlar: Vergilere yönelik hesaplama hataları, ödeme gecikmeleri vb. durumlar nedeniyle fazla harcama yapılması.
- Yükleniciye fazla ödeme: Yüklenicinin işi eksik ifa etmesi, malzeme birim fiyatının yüksek oranda indirim uygulanarak belirlenmesi, iş artışı durumunda iş için yüksek tutar hesaplanması gibi nedenlerle yükleniciye planlanandan daha fazla ödeme yapılması.

- Uygun olmayan mal/hizmet alımı: Mevzuata veya şartnameye uymayan mal/hizmet alımı yapılması.
- Diğer hususlar: Dışarıdan alınan eğitim hizmeti için fazla ödeme yapılması, yükseköğretim kurumunun düzenlediği kongrede gelir ve giderlerin usulsüz yapılması, tahsil edilmeyen kamu zararı ve gelir kaybına yol açan bazı durumlar oluşması.

Çalışmanın konusu kamu zararı oluşturması muhtemel durumlar olduğundan, ilgili yıllardaki "kamu zararı" ile ilgili tüm ilamlara yer verilmiştir. İlamlarda kamu zararının yokluğuna hükmedilmesi veya ilamın temyiz sürecine gitmesi dikkate alınmamıştır. Çalışmada yükseköğretim kurumlarında kamu zararına konu olan durumların tespit edilmesi amacıyla 2017-2022 dönemi içerisindeki 432 ilama ilişkin veriler IBM SPSS 27.0 programı kullanılarak analiz edilmiştir.

5. ARAŞTIRMANIN BULGULARI

Çalışmada ilk olarak yükseköğretim kurumlarında kamu zararına yönelik ilamların yıllar, karar konuları ve kamu zararı konularına göre dağılımına bakılmış ve veriler tablolaştırılmıştır. Tablo 1'de yükseköğretim kurumlarında kamu zararıyla ilgili Sayıştay ilamlarının yıllara göre dağılımı verilmiştir.

Tablo 1: Yıllara Göre Yükseköğretim Kurumlarına İlişkin İlamlar

Yıl	Frekans (n)	Yüzde (%)
2017	113	26,16
2018	131	30,32
2019	92	21,30
2020	31	7,17
2021	60	13,89
2022	5	1,16
TOPLAM	432	100

Tablo 1'de kamu zararına ilişkin Sayıştay ilamlarının yıllara göre dağılımına bakıldığında ilam sayısının en fazla (toplam ilam sayısının %30,32'si) olduğu yılın 2018 olduğu görülmektedir. Bunu sırasıyla 2017 (%26,16) ve 2019 (%21,30) yılları takip etmektedir. En düşük oran ise %1,16 ile 2022 yılına aittir. En düşük

oranın günümüze en yakın yıla isabet etmesinin nedeni olarak ilamların gecikmeli alınması ve paylaşılması gösterilebilir. Bunun yanında 2021 yılında oran %13,89 iken 2020'de yalnızca %7,17'dir. Bu, ikinci en düşük orandır. 2020 yılının pandemi yılı olması sebebiyle karantina uygulaması, uzaktan eğitime geçilmesi, personellere tanınan esnek çalışma saatleri vb. önlemlerin denetimin aksamasına neden olarak Sayıştay yargısına daha az davanın intikal etmesine ve böylece daha az ilamın çıkmasına sebebiyet verdiği söylenebilir.

Tablo 2: Karar Konusuna Göre Yükseköğretim Kurumlarına İlişkin İlamlar

Karar Konusu	Frekans (n)	Yüzde (%)
Harcırah mevzuatı ile ilgili kararlar	6	1,39
İhale mevzuatı ile ilgili kararlar	86	19,91
İş mevzuatı ile ilgili kararlar	3	0,69
Personel mevzuatı ile ilgili kararlar	252	58,33
Sorumluluk ve yargılama usulleri ile ilgili kararlar	1	0,23
Vergi, resim, harç ve diğer gelirlerle ilgili kararlar	12	2,78
Diğer konuları ilgilendiren kararlar	72	16,67
TOPLAM	432	100

Sayıştay ilamlarının karar konusuna göre dağılımları Tablo 2'de verilmektedir. Tablodaki yüzde dağılımları incelendiğinde, karar konularının %50'sinden fazlasının personel mevzuatı ile ilgili olduğu görülmektedir. İlgili yıllarda ele alınan 432 ilamlarının 252'sinde bu konunun mevcut olması, kamu zararının yaygın olarak personelle ilgili işlem, karar ve eylemlerden oluştuğunu göstermektedir. Bu oranı %19,91 ile ihale mevzuatı ile ilgili kararlar takip etmektedir.

Tablo 3: Kamu Zararının Konusuna Göre Yükseköğretim Kurumlarına İlişkin Sayıştay İlamları

Kamu Zararının Konusu	Frekans (n)	Yüzde (%)
Ceza uygulaması	15	3,47
Eksik ve hatalı imalat	13	3,01
Gelir elde etmeksizin taşınmazı kullandırma	14	3,24
İhale kaynaklı gelir kaybı	6	1,39
Uygun Olmayan mal/hizmet alımı	22	5,09

Kamu Zararının Konusu	Frekans (n)	Yüzde (%)
Personele yapılan fazla ve yersiz ödeme	289	66,90
Yükseköğretim kurumu bütçesinden karşılanmaması gereken tutar	18	4,16
Vergi ile ilgili hususlar	11	2,55
Yükleniciye fazla ödeme	33	7,64
Diğer hususlar	11	2,55
TOPLAM	432	100

Kamu zararı konusuna göre Sayıştay ilamlarının dağılımı Tablo 3'te verilmektedir. Sayıştay ilamlarının başlık ve içerikleri incelenerek oluşturulan kamu zararı konularının dağılımları incelendiğinde en sık karşılaşılan sorunun (%66,9) personele yapılan fazla ve yersiz ödemelerden kaynaklandığı görülmektedir. Bu oran Tablo 2'de yer alan personel mevzuatı ile ilgili kararların oranı ile paralellik göstermektedir. Personele yapılan fazla ve yersiz ödemelerin genellikle hesaplama yanlışları, mevzuata uymayan durum nedeniyle ödenmemesi gereken tutarlar ve personel tarafından bildirilmeyen özel durumların maaşa yansımaması nedeniyle gerçekleştiği görülmektedir. Bu bağlamda, kamu zararı konuları içinde en yüksek orana sahip olması sebebiyle personele yapılan fazla ve yersiz ödemeler konusunun ilam başlıkları dağılımına detaylı bir şekilde Tablo 4'te yer verilmiştir.

Tablo 4: Personele Yapılan Fazla ve Yersiz Ödeme Konusunda Yükseköğretim Kurumlarına İlişkin Sayıştay İlamları

Kamu Zararının Konusu	Frekans (n)	Yüzde (%)
Aile yardımı	2	0,69
Akademik teşvik ödemesi	24	8,31
Ek ders ücreti	135	46,71
Ek gösterge aylığı ve geliştirme ödeneği	2	0,69
Ek ödeme	86	29,76
Ek özel hizmet tazminatı	4	1,38
Fazla ödeme	4	1,38
Genel sağlık sigortası prim ödemesi	2	0,69
Görev tazminatı	4	1,38
Harcirah	1	0,35

Kamu Zararının Konusu	Frekans (n)	Yüzde (%)
Hatalı ödeme	1	0,35
İcap nöbeti ödemesi	3	1,04
İlave tediye	2	0,69
Katkı payının görev tazminatından mahsup edilmemesi	1	0,35
Maaş ödemesi	2	0,69
Mevzuatta olmayan ödeme	5	1,73
Sürekli görev yolluğu	1	0,35
Şehir dışında tutulan makam aracı	2	0,69
Uygulamalı ek ders ödemesi	3	1,04
Vasıta yardımı	1	0,35
Vekâlet ücreti	4	1,38
TOPLAM	289	100

Tablo 4'te yer alan ilam başlıklarının dağılımı incelendiğinde personele yapılan fazla ve yersiz ödemenin 135'inin ek ders ücretinin yanlış hesaplanması sebebiyle yapıldığı görülmektedir. Bu ilam başlığı personele fazla ve yersiz ödemeler kamu zararı konusunun %46,71'ini oluşturmaktadır. Ek ders ücreti başlığının bulunduğu ilamlar incelendiğinde ise kamu zararı sebebinin normal öğretimde yapılan ek derslerin zamlı hesaplanması olduğu görülmüştür. Bu kamu zararı konusunun diğer öne çıkan ilam başlığı ise %29,76 ile ek ödemedir. Ek ödeme ilam başlığında genellikle vekâleten atanan personelin kadronun şartlarını taşıyamamasına rağmen kadronun gerektirdiği ödemeleri almasının kamu zararını doğurduğu görülmektedir. Akademik teşvik ödemesi ilam başlığı, kamu zararı konusunun %8,31'ini oluşturmaktadır. Bu ilam başlığında akademik teşvik puanı hesaplanırken akademik teşvik ödeneği yönetmeliğine uymayan hususların göz ardı edilmesi sonucu akademik teşvik ödemesinin fazla hesaplanması ve ödenmesi kamu zararının nedenini oluşturmaktadır.

Tablo 5: Yıllara ve Karar Konusuna Göre Yükseköğretim Kurumlarına İlişkin İlamlar

Karar Konusu	Yıllar						
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	TOPLAM
Harcırah mevzuatı ile ilgili kararlar	1	3	1	1	-	-	6
İhale mevzuatı ile ilgili kararlar	36	25	6	9	7	3	86
İş mevzuatı ile ilgili kararlar	-	-	-	-	3	-	3
Personel mevzuatı ile ilgili kararlar	52	61	79	19	40	1	252
Sorumluluk ve yargılama usulleri ile ilgili kararlar	1	-	-	-	-	-	1
Vergi, resim, harç ve diğer gelirlerle ilgili kararlar	5	3	1	-	3	-	12
Çeşitli konuları ilgilendiren kararlar	18	39	5	2	7	1	72
TOPLAM	113	131	92	31	60	5	432

Yükseköğretim kurumları hakkındaki Sayıştay ilamlarının yıllar ve karar konusuna göre oluşturulan çapraz tablo analizi sonuçları Tablo 5'te verilmektedir. Sayıştay ilamları karar konularının yıllara göre dağılımı incelendiğinde personel mevzuatı ile ilgili karar sayısının 2019 yılında 79 olduğu ve karar konusu ile ilgili en yüksek sayının bu yıl gerçekleştiği izlenmektedir. Çeşitli konuları ilgilendiren karar adetinin ise 39 ile 2018 yılında en yüksek olduğu görülmektedir. İhale mevzuatı ile ilgili karar sayısının en fazla 2017 yılında verildiği ve 36 adet olduğu görülmektedir. Vergi, resim, harç ve diğer gelirlerle ilgili karar adetinin 5 ile 2017'de en yüksek olduğu görülmektedir. Harcırah mevzuatı ile ilgili karar sayısının 2018 yılında 3 olduğu görülmektedir. Bu, harcırah mevzuatı ile ilgili kararlar için en yüksek sayıdır. İş mevzuatı ile ilgili kararların, incelenen dönem içerisinde yalnızca 2021 yılında verildiği görülmektedir. Sorumluluk ve yargılama usulleri ile ilgili alınan tek kararın ise 2017 yılında alındığı görülmektedir. Yıllar yaklaştıkça karar sayılarının azalmasında görülmeyen davaların varlığı neden olarak gösterilebilir.

Tablo 6: Yıllara ve Kamu Zararı Konusuna Göre Yükseköğretim Kurumlarına İlişkin İlamlar

Kamu Zararı Konusu	Yıllar						
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	TOPLAM
Ceza uygulaması	5	1	2	-	4	2	15
Eksik ve hatalı imalat	-	6	-	6	1	-	13
Gelir elde etmeksizin taşınmazı kullandırma	8	4	-	-	2	-	14
İhale kaynaklı gelir kaybı	3	3	-	-	-	-	6
Uygun Olmayan mal/hizmet alımı	7	11	3	-	1	-	22
Personele yapılan fazla ve yersiz ödeme	55	87	78	21	47	2	289
Yükseköğretim kurumu bütçesinden karşılanmaması gereken tutar	5	10	2	-	1	-	18
Vergi ile ilgili hususlar	6	1	2	-	2	-	11
Yükleniciye fazla ödeme	19	8	3	3	-	-	33
Diğer hususlar	5	-	2	1	2	1	11
TOPLAM	113	131	92	31	60	5	432

Yükseköğretim kurumları hakkındaki Sayıştay ilamlarının kamu zararı konusuna ve yıllara göre dağılımı Tablo 6'da verilmektedir. Sayıştay ilamlarında yer alan kamu zararı konularının yıllara göre dağılımı incelendiğinde; personele yapılan fazla ve yersiz ödeme 2018 yılında 87, 2019 yılında 78, 2017 yılında 55 adet ilamın konusunu oluşturmuştur.

Tablo 7: Yıllara Göre Personele Yapılan Fazla ve Yersiz Ödeme Konusunda Yükseköğretim Kurumlarına İlişkin İlamlar

Personele yapılan fazla ve yersiz ödemenin konusu	Yıllar						
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	TOPLAM
Aile yardımı	-	-	-	1	1	-	2
Akademik teşvik ödemesi	2	22	-	-	-	-	24
Ek ders ücreti	24	46	52	-	13	-	135
Ek gösterge aylığı ve geliştirme ödeneği	2	-	-	-	-	-	2
Ek ödeme	13	8	24	18	22	1	86

	Yıllar						
	2019	2018	2017	2021	2020	2016	2015
Ek özel hizmet tazminatı	3	-	-	-	1	-	4
Fazla ödeme	1	3	-	-	-	-	4
Genel sağlık sigortası prim ödemesi	-	-	-	-	2	-	2
Görev tazminatı	-	3	-	1	-	-	4
Harcırah	-	-	-	-	1	-	1
Hatalı ödeme	-	-	-	-	1	-	1
İcap nöbeti ödemesi	3	-	-	-	-	-	3
İlave tediye	-	-	-	-	2	-	2
Katkı payının görev tazminatından mahsup edilmemesi	-	-	-	-	1	-	1
Maaş ödemesi	1	-	1	-	-	-	2
Mevzuatta olmayan ödeme	4	-	-	-	1	-	5
Sürekli görev yolluğu	-	-	-	1	-	-	1
Şehir dışında tutulan makam aracı	-	1	1	-	-	-	2
Uygulamalı ek ders ödemesi	-	3	-	-	-	-	3
Vasıta yardımı	-	-	-	-	1	-	1
Vekâlet ücreti	2	1	-	-	1	-	4
TOPLAM	55	87	78	21	47	1	289

Personele yapılan fazla ve yersiz ödeme konusunda yükseköğretim kurumlarına ilişkin ilam başlıklarının yıllara göre dağılımı Tablo 7'den izlenmektedir. Tablo 7'de ilam başlıkları incelendiğinde ek ders ücretlerinin sırasıyla 2019, 2018 ve 2017'de en yüksek sayılara ulaştığı görülmektedir. Ek ders ücretleri başlığını takip eden ikinci başlık ek ödeme, üçüncü başlık ise akademik teşvik ödemesidir. İlk olarak, ilam başlığı ek ders ücretleri olan 2019 yılındaki ilamların muhteviyatı incelendiğinde ara ve yarıyıl sonu sınav dönemlerinde yapılmayan dersler için ödenen ek ders ücretlerinin kamu zararına sebebiyet verdiği görülmüştür. Aynı ilam başlığına sahip 2018 yılındaki ilamların içeriğinde kamu zararına neden olan durum ara sınav döneminde yapılmayan dersler için ödenen ek ders ücretleridir. 2017'de ise ara sınav dönemlerinde yapılmayan dersler için ek ders ücreti ödenmesi ve raporlu/izinli personele yapmadığı dersler için ek ders ücreti ödenmesi kamu zararına neden olan durumlardır. İkinci olarak, başlığı ek ödeme olan ilamların sırasıyla 2019, 2021 ve 2020 yıllarında en yüksek sayıya ulaştığı görülmektedir. Ek ödeme başlığına sahip 2019 yılındaki ilamların içerikleri incelendiğinde vekâleten atama nedeniyle yapılan ödemelerin kamu zararına sebep olduğu görülmüştür. 2021 ve 2020 yıllarında ilgili başlığına sahip ilamların

içeriği incelendiğinde vekâleten atamadan kaynaklı ödemelerin ve mevzuata aykırı atamalar sonucu yapılan ödemelerin kamu zararına sebebiyet verdiği ulaşılmıştır. Üçüncü olarak, akademik teşvik ödeneği başlıklı ilamların 2018 yılında yoğunlaştığı görülmektedir. İlk bakışta bunun nedeninin 27.06.2018 tarihinde yeni Akademik Teşvik Ödeneği Yönetmeliği'nin yayımlanması olduğu düşünülse de ilgili ilamların içeriği incelendiğinde akademik teşvik puanı hesaplanırken 31.12.2016 tarihli Akademik Teşvik Ödeneği Yönetmeliği hükümlerine uymayan hususların göz ardı edilmesi sonucu yüksek akademik teşvik ödemesi yapılması neticesinde kamu zararına neden olduğu görülmüştür.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Kamu mali yönetiminde bütçede öngörülen hizmetlerin yerine getirilmesi, bu hizmetlerin gerektirdiği harcamaların gerçekçi bir şekilde yapılması, kamu kaynaklarının etkin olarak kullanılması ve tüm bu süreçlerin mevzuata uygun bir şekilde yönetilmesi önem teşkil etmektedir. Hizmet sağlamak amacıyla harcama yapılması, harcama finansmanını sağlamak adına gelir elde edilmesi/toplanması ve tüm bunların yönetimi aşamalarında denetim mekanizması bulunmaktadır. Sayıştay, yalnızca dış denetim gerçekleştirilmekte aynı zamanda dava daireleri aracılığıyla yargılama faaliyetini de yerine getirmektedir. Adına denetim yaptığı parlamentonun kendisine verdiği yetkiyle sınırlı denetim gerçekleştiren Sayıştay, denetim sonucunda tespit edilen muhtemel kamu zararı yaratabilecek durumların yargılmasını da ilgili kurulları aracılığıyla yapabilmektedir.

Yükseköğretim kurumlarında kamu zararına neden olabilecek muhtemel durumların tespiti amacıyla 2017-2022 dönemi yükseköğretim kurumları özelinde kamu zararıyla ilişkili 432 ilamın nitel araştırma yöntemlerinden birisi olan içerik analizi tekniğiyle incelendiği bu çalışmada, yükseköğretim kurumlarında kamu zararına sebebiyet veren durumların başında personele yapılan fazla ve yersiz ödemelerin geldiği görülmüştür. Bu kamu zararı konusu detaylandırıldığında, ek ders ücretinin yanlış hesaplanmasının neden olduğu fazla ödemenin diğer durumlardan daha çok sayıda ilama konu edildiği görülmektedir. Kamu zararının tanımından da hareketle kamu görevlisinin kasıt, kusur veya ihmali açısından değerlendirildiğinde, kamu zararının hesaplamada meydana gelen bir hatadan kaynaklanması sebebiyle ihmalden bahsetmek yerinde olacaktır. Öte yandan bu hesaplama, ödeme yapılan akademik personelden bağımsız gerçekleştiğinden sorumluluğun

daha ziyade hesaplama yapan personel/birimde olduğu söylenebilir. Diğer ön plana çıkan kamu zararı konusu başlığı ise ek ödemedir. Ek ödemelerin geneli vekâleten atamayla ilgilidir. Atandığı kadronun şartlarını sağlamamasına karşın vekâleten atanan kişiye yapılan ödemeler veya vekâleten atama sebebiyle yapılmaması gereken fark ödemelerinin yapılması bu başlığın alt metinlerini oluşturmaktadır. Diğer ilam başlığını ise akademik teşvik ödenek puanının hesaplanması sırasında yönetmeliğe uymayan hususların göz ardı edilmesi sebebiyle teşvik ödemesinin fazla yapılması oluşturmaktadır. Akademik teşvik puanı hesaplanmasında yönetmelikte ayrıntılı şartları belirtilen akademik faaliyetlerin bu şartları sağlamamasına rağmen, birim komisyonunca bu duruma itiraz edilmemesi ve böylece hesaplanan puan üzerinden ödeme yapılması neticesinde birim komisyonu, yani akademik personeller sorumlu tutulmuştur.

Çalışmada bahsedilen kamu zararı oluşturabilecek hususlar, Sayıştayın web sitesinde kamuoyuna açık bir şekilde paylaşılmaktadır. Buna rağmen harcama birimlerinin kamu zararı oluşturabilecek aynı hususlarda sıkça hata yaptığı görülmüştür. Bu durum, ilamların kamuoyu ile paylaşılmasının şeffaflık açısından önemli olduğunu, ancak kamu zararlarının azaltılmasında tek başına yeterli olmadığını, dolayısıyla daha ilave mekanizmalara ihtiyaç bulunduğunu göstermektedir. Bu bağlamda, yükseköğretim kurumlarının iç denetçilerinin aktif rol alması gerektiği düşünülmektedir. Zira bir konunun kamu zararı oluşturduğuna ilişkin ilam bulunmaktayken aynı konuda yeni bir kamu zararının oluşması, caydırıcı mekanizmaların yeterince etkili olmadığını bir göstergesi niteliğindedir. Dolayısıyla iç denetçilerin Sayıştay ilamlarına konu hususlarda daha aktif rol üstlenmeleri, sürekli mesleki gelişim eğitimleri kapsamında bu hususlara da yer verilmesi, üniversitelerde daha güçlü, güven veren ve hukuka uyarlı bir mali yönetimin sürdürülmesine katkı sağlayacaktır.

Yükseköğretim kurumlarında kamu zararına neden olabilecek durumların önüne geçebilmek için getirilebilecek bir diğer öneri ise kurum içindeki tüm üst yöneticilere, gerçekleştirme görevlilerine ve harcama yetkililerine bu konularda eğitim verilmesidir. Her yükseköğretim kurumu Strateji Geliştirme Daire Başkanlığınca veya Başkanlığın görevlendireceği kişilerce bu eğitimleri gerçekleştirebilir. Bu eğitimlerde harcama süreçleri ile bu süreçlerdeki sorumlular ve sorumluluklarına; kamu zararına yol açabilecek işlem, karar ve faaliyetlerin geçmiş denetim raporları ve Sayıştay ilamları

ışığında ortaya konulmasına ve kamu zararı oluşmaması için dikkat edilecek hususların neler olduğuna dikkat çekilebilir. Böylece her yükseköğretim kurumu, denetim raporları ve ilamlar ışığında kamu zararına sebep olan işlem, eylem ve kararlar hakkında personellerini bilgilendirerek bundan sonraki süreçte bu hataları yapmaması yönünde yönlendirebilir.

Yükseköğretim kurumlarında kamu zararının oluşmasının önüne geçebilmek için üçüncü ve son öneri ise her yükseköğretim kurumu nezdinde hazırlanacak harcama süreçleri, sorumlu ve sorumlukları hakkında bilgi veren ve kamu zararı oluşmaması için alınacak karar, uygulanacak işlem ve eylemleri detaylı bir şekilde anlatan bir kılavuz oluşturulmasıdır. Üniversitelerce hazırlanacak ve harcama birimlerini yönlendirici nitelikte olacak bu tür yazılı bir rehber, hem harcama süreçlerinde yapılabilecek olası hataların önüne geçebilecek hem de kamu zararına sebep olması muhtemel durumları önceden tanıtarak tekrarlanmasını önleyebilecektir. Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi (2015), Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi (2017), Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi (2017) ve Orta Doğu Teknik Üniversitesi (2019) gibi bazı yükseköğretim kurumlarında bulunan rehber kılavuzlar iyi örnekler olarak gösterilebilir.

KAYNAKÇA

- Ağcakaya, S. ve Yücel, Ö. (2017). Yargı Denetimi (Sayıştay Denetimi). Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi. (Ed.) Tüğen, K., Ağcakaya, S. ve Uzunali, E. Bursa: Ekin Yayınevi, 212-252.
- Akalan, A.R. (2011). Kamu Zararlarının Tazmini Konusunda Mevzuattan ve Uygulamadan Kaynaklanan Problemler ve Çözüm Öneriler. Türk İdare Dergisi, 83(473), 9-41.
- Akdoğan, A. (2009). Kamu Maliyesi. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Akıntürk, T. (2006). Borçlar Hukuku. İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım.
- Aksoy, M., Geçgel, B. ve Öz, Y. (2018). Sayıştay Hesap Yargısı, Sayıştay Başkanlığı, Ankara.
- Akyel, D.R. (2010). Yönetimde İç Kontrol, İç Denetim ve Dış Denetim Fonksiyonlarının Birbirleri ile İlişkileri ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanmalarının Değerlendirilmesi. Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 19(3), 1-21.
- Akyılmaz, B. (2011). Kamu Zararı ve Kamu Zararında Rücu. Journal of Istanbul University Law Faculty, 69(1-2), 61-78.
- Altuğ, F. (2019). Kamu Bütçesi. İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım.
- Altunay, M.A. (2020). Kamu Üniversitelerinin İç Kontrol ve İç Denetim Sorunları: Sayıştay Denetim Raporları Üzerine Bir İnceleme. Denetimde Seçme Konular 6. (Ed.) Alagöz, A. ve Çil Koçuyiğit, S. Ankara: Gazi Kitabevi, 77-118.
- Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi (2017). Harcama Birimleri Rehber Kılavuzu, https://gs.asbu.edu.tr/sites/idari_birimler/gs.asbu.edu.tr/files/inline-files/Harcama-Birimleri-Rehber-Kilavuzu_0.pdf
- Atila, S. ve Kıymık, H. (2023). Sayıştay Denetim Raporları Bağlamında Yükseköğretim Kurumlarında Muhasebe Uygulamalarının Genel Kabul Görmüş Muhasebe İlkelerine Uyum Düzeyinin Araştırılması. Sayıştay Dergisi, 34(131), 637-667.
- Baş, T. ve Akturan, U. (2017). Sosyal Bilimlerde Bilgisayar Destekli Nitel Araştırma Yöntemleri. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Bozpinar, C. ve Elmas Erol, H. (2022). Türkiye Cumhuriyeti Mevzuatında Kamu Personeli ve Kamu Zararı. Türkiye Mesleki ve Sosyal Bilimler Dergisi, 4(10), 54-70.
- Ciğerci, İ. ve Günel, E. (2018). Kamu Zararının Tespiti ve Tahsilinde Dış Denetimin Önemi. Kamu Mali Yönetimi Kapsamında Mali Denetim Üzerine Seçme Konular. (Ed.) Taytak, M. ve Ciğerci, İ. Ankara: Savaş Yayınları, 177-201.
- Demirbaş, T. ve Engin, R. (2016). Sayıştayın Belediyeler Üzerindeki Performans Denetimlerinde Ulaştığı Bulguların Analizi. Sayıştay Dergisi, 100, 27-60.

- Genç, M., Yanık, A. ve Özen, M. (2023). Üniversitelerin Denetim Raporlarında Yer Alan Bulguların Analizi: Karadeniz Bölgesi Örneği. *Üniversite Araştırmaları Dergisi*, 6(1), 23-36.
- Gökçe, Y. (2014). Kamu Zararı Kavramı ve Kamu Zararında Zamanaşımı. *Denetişim*, (13), 55-61.
- Gözler, K. (2010). Genel Hukuk Bilgisi. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Güler, A., Halicioğlu, M.B. ve Taşğın, S. (2015). Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırmalar. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- INTOSAI (2019a), INTOSAI-P 12: The Value and Benefits of Supreme Audit Institution, https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_11_to_P_99/INTOSAI_P_12/INTOSAI_P_12_en_2019.pdfs
- INTOSAI (2019b), INTOSAI-P 50: Principles of jurisdictional activities of SAls, https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_11_to_P_99/INTOSAI_P_50/INTOSAI_P_50_en.pdf.
- Işık, S. ve Engin, R. (2022). Sayıştay'ın Belediyeler Üzerindeki Denetimlerinde Ulaştığı Kamu Alımlarına İlişkin Bulguların Değerlendirilmesi. *Denetişim*, 13(25), 160-178.
- Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi (2015). Harcama Birimleri Kılavuzu, https://strateji.ksu.edu.tr/depo/belgeler/SORUMLULAR%20VE%20SORUMLULUKLAR%20son_1508191655345065_1804201529544505.pdf
- Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi (2017). Harcama Birimleri Rehberi, [https://dosya.kmu.edu.tr/strateji/userfiles/files/Harcama%20birimleri%20rehberi\(1\).pdf](https://dosya.kmu.edu.tr/strateji/userfiles/files/Harcama%20birimleri%20rehberi(1).pdf)
- Kılıçaslan, A. Telek, C. Sit, A. ve Telek, A. (2018). Türkiye'de Kamu Kaynaklarının Kullanımında Sayıştay Denetimi Etkisi: Üniversiteler Örneği. 1st International Economics and Business, Symposium Book. (Ed.) Paksoy, H. M., Paksoy, S., Sarıçoban, Kaya, E. ve Seyhan, M. Gaziantep.
- Koçberber, S. (2015). Kamu Zararı Kavramı Üzerine Yargı Kurumları Arasındaki Hüküm Uyuşmazlıklarından Uyuşmazlık Mahkemesinin Rolü ve Önemi, *Sayıştay Dergisi*, (97), 55-75.
- Köse, H.Ö. (2020). Yüksek Denetim Kurumlarının Yargısal İşlevleri ve INTOSAI Standartlarında Yargının Temel İlkeleri. *Sayıştay Dergisi*, (117), 9-38.
- Köse, H.Ö. (2022). Parlatentonun Bütçe Gözetimi İşlevi ve Yüksek Denetim. Kamu Mali Yönetiminin Paradigması ve Gelişim Süreci- Türkiye Örneği. (Ed.) Sakal, M., Akdemir, T., Şahin İpek, E.A., Demirhan, H. Ankara: Nobel Yayınları, 285-314.
- Orta Doğu Teknik Üniversitesi (2019). Harcama Kılavuzu, https://sgdb.metu.edu.tr/tr/system/files/odtu_harcama_kilavuzu.pdf

- Parlak, N. (2018). Sayıştay Yargısında Kamu Zararı Kavramı: Sorunlar ve Öneriler. *Sayıştay Dergisi*, (108), 7-38.
- Reisoğlu, S. (2008). *Borçlar Hukuku*. İstanbul: Beta Basım.
- Sayıştay Başkanlığı (2024). Daire Kararları, <https://kararlar.sayistay.gov.tr/dk/>
- Şahin İpek, A.E. (2020). Performans Denetimi Çerçevesinde Kamuda İç Denetim-Dış Denetim İlişkisi: Seçilmiş Ülke Örnekleri. İç Denetim: Kuruma Değer Katmak. (Ed.) Kırıl, H. Ankara: Seçkin Yayınevi, 237-270.
- Şahin İpek, E.A. ve Hepaksaz, E. (2018). Mali Yönetim Sisteminde Sayıştay Hesap Yargısı Açısından Kamu Zararı Unsurlarının Değerlendirilmesi. *Erciyes Üniversitesi İİBF Dergisi*, 51, 93-114.
- Şişman, G. ve Üstün, Ü. (2018). Yükseköğretim Kurumları Döner Sermaye İşletmelerinde Kamu Zararı ve Sorumluları. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 26(3), 11-43.
- Taytak, M. ve Aydın, M. (2019). Kamu Zararı Uygulamalarının Kamu Görevlileri Üzerine Yansımaları. *DEÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 21(1), 127-146.
- Taytak, M. ve Bahtiyar, E. (2015). Hesap Verme Sorumluluğu Çerçevesinde Türk Sayıştay'ının Rolü. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 20(4), 260-285.
- TDK (2024). Güncel Türkçe Sözlük, <https://sozluk.gov.tr/>
- Toprakçı, E. ve Ak, H. (2021). Millî Eğitim Bakanlığı 2018-2020 Yılları Arasına Ait Sayıştay Denetim Raporlarının Kamu Zararı Bağlamında İncelenmesi. *E-Uluslararası Pedandragoji Dergisi*, 1(3), 36-49.
- Tosun, M.U. (2014). *Devlet Üniversitesi Bütçeleri (150 soruda)*. Ankara: Sonçağ Kitabevi.
- Tosun, M.U. (2016). Kamu Zararı: Türk Kamu Yükseköğretim Kurumları Üzerine Bir Değerlendirme. *Sosyoekonomi*, 24(30), 155-168.
- Yereli, A.B. ve Bülbül D. (2013). Mali Yönetim ve Mali Denetim Açısından Kamu Zararı. VI. Yerel Yönetimlerin Mali Yönetimi Forumu, 11-12 Aralık 2013, Ankara, Türkiye.

PUBLIC LOSS IN HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS: EVIDENCE FROM THE TURKISH COURT OF ACCOUNTS WRITS

Mehtap ÖKSÜZ

EXTENDED ABSTRACT

Public loss is a broad concept that includes the use of public resources in violation of the legislation as well as the disruptions in the collection of public revenues. In order to prevent public loss, adequate care must be taken in the use of public resources and the collection of public revenues, in short, in public fiscal management, and this process must be supervised. Carrying out public fiscal management efficiently and effectively and supervising this process plays an important role in improving the quality of public services by increasing economic efficiency, improving social justice by ensuring a more fair and balanced distribution of public resources, and creating a healthier democratic process and management approach through an increased trust between society and public institutions and strengthened principles of transparency and accountability. In order to achieve these, the Turkish Court of Accounts (TCA) is of vital importance in preventing and reducing public harm. In this respect, the TCA plays both a preventive and compensatory role. It is preventive since the results and recommendations in the TCA audit reports encourage more effective and transparent operation of public entities, while its compensatory role stems from the fact that the TCA jurisdiction detects faulty transactions and activities and ensures the implementation of necessary sanctions.

A public loss must be tried and resolved before it is compensated from those responsible. It is the TCA that establishes the appropriate judgement in that regard. If public loss is decided as a consequence of the trial carried out by the TCA boards, the implementation of the relevant decision is obligatory. This decision is notified to all appropriate units, primarily the responsible party and the public entity.

In this study, the elements that may cause public loss in public higher education institutions were examined based on the judgments rendered by the TCA. To that aim, 432 decisions from the 2017-2022 period were examined using the content analysis method, and emphasis is placed on the major concerns that cause public loss. Thus, the goal is to increase awareness of situations that may result in public loss, as well as to develop some recommendations for learning from past mistakes and preventing them from happening again.

It was observed that the main situations that caused public loss in higher education institutions during the period under examination were excessive and inappropriate payments made to the personnel. When this public loss issue is addressed in detail, it becomes clear that overpayment caused by inaccurate calculation of additional course fees is subject to more judgments than other situations. Considering the intent, fault or negligence of the public official based on the definition of public loss, it would be appropriate to talk about negligence since it is an error in calculation. In fact, since this calculation takes place independently of the paid academic staff, it can be said that the responsibility lies more with the personnel/unit making the calculation. The other major issue is additional payment. Additional payments are generally related to proxy appointment. Payments made to the person appointed by proxy despite not meeting the conditions of the position to which s/he is appointed, or making difference payments that should not be made due to the appointment by proxy are the main issues under this title. Another issue subject to judgments is about incentive payments since there were instances where overpayment was made since issues that did not comply with the regulation were ignored when calculating the academic incentive allowance score. Although the academic activities whose detailed conditions are specified in the regulation for calculating academic incentive points did not meet these conditions, the unit commission, i.e. the academic staff, was held responsible because the unit commission did not object to this situation, and thus the payment was made using the calculated score.

Three suggestions have been made to prevent the occurrence of issues that may cause public loss addressed in the study. First, professional organizations in the field of internal audit and external audit such as the Public Internal Auditors Association (KİDDER) or institutions and organizations specialized in auditing deemed appropriate by the Internal Audit Coordination Board should receive continuous professional development trainings annually on TCA decisions to ensure that they remain up-to-date. Thus, internal auditors can correctly direct the spending units in the higher education institutions that they are affiliated to and prevent public loss. The second one is to provide training to all senior managers, realization officers and spending authorities within the institution about issues that may cause public loss. The third suggestion is to develop a guide that provides information on the expenditure processes to be prepared for each higher education institution, those responsible and their responsibilities, and explains in detail the decisions to be taken, the procedures and actions to be implemented to prevent public harm.