

## YILLIK PROGRAMLARIN EMREDİCİ HÜKÜMLERİNİN HUKUKİ ANALİZİNE İLİŞKİN ÖRNEK OLAY İNCELEMESİ

Dr. Yalçın ARSLANTÜRK\*

### Öz

Ülkemizde ekonomik ve sosyal kalkınma, genel olarak beş yıllık hazırlanan kalkınma planlarıyla belirlenen hedefler doğrultusunda gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. Bu planların yıllık uygulamaları ise yıllık programlarla belirlenen daha somut hedef ve tedbirlerle gerçekleştirilmektedir. Dolayısıyla yıllık programlarda karara bağlanan hususların gereği gibi gerçekleştirilmesi kalkınma için önem arz etmektedir. Ancak yıllık programlarla kararlaştırılan tüm hususlar gereği gibi gerçekleşmemekte ve bunlar da sorgulanmamaktadır. Bu itibarla sorgulama yapabilmeyi sağlayacak bir program kararı ve buna yönelik yapılan faaliyet, çalışmada örnek olay olarak seçilmiştir. Böylece yıllık programla kararlaştırılan faaliyetin gerçekleşme durumu tespit edilerek sonuca ilişkin hukuki sorumluluk analiz edilmiştir. Çalışmada bu faaliyetin gereği gibi yerine getirilmemesi neticesinde uğranılan kamu zararı hesaplanarak yıllık programlarla konulan hedeflerin ve belirlenen faaliyetlerin gerçekleştirilmesinin ne derece önemli olduğu ortaya konulmaya çalışılmıştır. Konuya ilişkin başvurulabilecek idari ve cezai yaptırımlar da irdelenerek program hükmünün yerine getirilmesinin karşılığı tartışılmıştır. Böylece kamu kaynaklarının korunması hususunda hukuki bir katkı sağlanmaya çalışılmıştır.

\* Uzman, Tarım ve Orman Bakanlığı, Ankara, Türkiye | Ministry of Agriculture and Forestry, Ankara, Turkey.

✉ yalcinrabzon@gmail.com • ORCID 0000-0002-0895-0022

✎ **Atf Şekli** | Cite As: ARSLANTÜRK Yalçın, "Yıllık Programların Emredici Hükümlerinin Hukuki Analizine İlişkin Örnek Olay İncelemesi", *SÜHFD.*, C. 30, S. 3, 2022, s. 1175-1207.

✎ **İntihal** | **Plagiarism**: Bu makale intihal programında taranmış ve en az iki hakem incelemesinden geçmiştir. | This article has been scanned via a plagiarism software and reviewed by at least two referees.

✎ Bu eser Creative Commons Atf-GayriTicari 4.0 Uluslararası Lisansı ile lisanslanmıştır | This work is licensed under Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

## Anahtar Kelimeler

Devlet Memurları Kanunu • Emredici Hüküm • Kamu Görevlisi • Kamu Zararı • Türk Ceza Kanunu

## CASE STUDY ON THE LEGAL ANALYSIS OF MANDATORY PROVISIONS OF ANNUAL PROGRAMS

### Abstract

In our country, economic and social development is tried to be realized in line with objectives determined by the Development Plans which are generally prepared for five years. Annual implementations of these plans are carried out with more concrete targets and measures determined by annual programs. Therefore, it is important for development to properly realize the issues decided in the annual programs. However, not all the issues determined by the annual programs are realized properly and these are not questioned. In this respect, a program decision and the activity carried out for this purpose that will enable questioning, have been chosen as a case study. Thus, the realization of the activity decided by the annual programs was determined and the legal responsibility for the result was analyzed. In the study, it has been tried to reveal how important it is to realize the decided activities and targets set with the annual programs by calculating the public loss incurred as a result of not performing this activity properly. The response of not fulfilling the program provision was discussed by were also examined the administrative and penal sanctions that can be applied on the subject. Thus it has been tried to make a legal contribution to the protection of public resources.

### Key Words

State Personnel Law • Mandatory Rule • Public Official • Public Loss • Turkish Penal Code.

## GİRİŞ

İktisadi, sosyal ve kültürel kalkınma hedeflerini gerçekleştirmek için birçok ülkede kalkınma planları hazırlanmaktadır. Türkiye de bu amaçlarla 1963 yılından günümüze dek genel olarak beş yıllık dönemler halinde kalkınma planları hazırlayarak uygulamaktadır. Kalkınma planları, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde (TBMM) kabul edilerek yürürlüğe konulmaları itibarıyla kanuni bir düzenleme olarak dikkate alınabilir. Kalkınma planlarının yıllık uygulamaları ise yıllık programlar aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Yıllık programlar daha önce Bakanlar Kurulu'na kararlaştırılmak, Cumhurbaşkanlığı sistemine geçilmesiyle birlik-

te ise Cumhurbaşkanı kararlarıyla onaylanmak suretiyle yürürlüğe girmektedir.

Yıllık programlar daha somut hedef ve tedbirler belirlemek suretiyle kalkınma planlarının yıllık uygulamalarını oluşturmaktadır. Söz konusu hedef ve tedbirlerin bir kısmı kamu kurum ve kuruluşlarına görevler yüklemektedir. Zira yıllık programlar, Bakanlar Kurulu ya da Cumhurbaşkanı kararı olarak tüm kamu kurum ve kuruluşları için bağlayıcı düzenleme niteliğindedir. Programların bu özelliği programla kararlaştırılan faaliyetlerin kamu kurum ve kuruluşlarınca yerine getirilip getirilmediğinin sorgulanmasını gerektirmektedir. Programla kararlaştırılan faaliyetin gereği gibi yerine getirilmemesi durumunda kamu görevlileri için 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu<sup>1</sup> uyarınca disiplin cezası söz konusu olacaktır. Ayrıca kamu zararının oluşması gibi bazı koşullar altında 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu<sup>2</sup> (TCK) hükümleri uyarınca adli cezalar gündeme gelecektir. Zira Anayasa'nın 125'inci maddesi ve hukuk devletinin gereği olarak yürütmenin hukuka bağlılığı söz konusu olup yürütme işlemleri yargı denetimi altında bulunmaktadır<sup>3</sup>. Ancak yıllık programla kararlaştırılan faaliyetin yerine getirilip getirilmediğinin tespiti için bu faaliyetin hem somut bir göstergeye sahip olması hem de kamu kurum ya da kuruluşunun yalnızca kendi iradesiyle gerçekleştirilebilecek bir faaliyet olması gerekmektedir. Böylece söz konusu faaliyetin yerine getirilmeyişinde ilgili kamu kurum ya da kuruluşu sorumlu tutulabilecektir. Bu itibarla çalışmada bu şartları taşıyan bir program kararı örnek olarak seçilmiş ve bunun üzerinden mali ve hukuki analizler yapılmıştır.

Bu kapsamda çalışmada öncelikle kalkınma programlarının niteliği kısaca açıklanmış, sonrasında yıllık programların hukuki mahiyeti değerlendirilmiştir. Daha sonra yıllık programlardan seçilen örneğin yerine getirilip getirilmediği ve bunun sonuçları, faaliyetin mahiyeti dikkate alınarak analiz edilmiştir. Programla kararlaştırılan faaliyetin gereği gibi yerine getirilmediğine ilişkin ulaşılan sonucun ise gerek 657 sayılı Kanun gerekse TCK hükümleri karşısında nasıl değerlendirilebileceği yorumlanmıştır. Bunların yanı sıra özellikle kamu zararı kapsamın-

<sup>1</sup> 23/07/1965 tarihli ve 12056 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

<sup>2</sup> 12/10/2004 tarihli ve 25611 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

<sup>3</sup> KUZU, Burhan, "Hukuk Devleti ve Hukuk Zihniyeti", Akademik Araştırmalar Dergisi, S. 11, Y. 2002, s.2.

da söz konusu hususun Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu karşısındaki durumu da tartışılmıştır. Bu hükümler doğrultusunda yapılan değerlendirmelerde, kamu görevlisi olma unsuru ayrıca dikkate alınarak değerlendirmeye tâbi tutulmuştur. Son olarak söz konusu tespitlerin hangi kamu organı tarafından yapılabileceği de değerlendirilmiştir.

## I. KALKINMA PLANLARI VE YILLIK PROGRAMLARIN HUKUKİ MAHİYETİ

### A. KALKINMA PLANLARI

Kalkınma planları dayanağını, Türkiye Cumhuriyeti Anayasa'sından<sup>4</sup> almaktadır. Anayasa'nın 166'ncı maddesinin birinci fıkrasında, "Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayi ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak, bu amaçla gerekli teşkilatı kurmak Devletin görevidir." hükmüne yer verilmek suretiyle kalkınmaya yönelik planlamanın Devletin görevi olduğu belirtilmiştir.

166'ncı maddenin ikinci fıkrasında yer alan "Planda milli tasarrufu ve üretimi artırıcı, fiyatlarda istikrar ve dış ödemelerde dengeyi sağlayıcı, yatırım ve istihdamı geliştirici tedbirler öngörülür; yatırımlarda toplum yararları ve gerekleri gözetilir; kaynakların verimli şekilde kullanılması hedef alınır. Kalkınma girişimleri, bu plana göre gerçekleştirilir." hükmüyle de planlarla amaçlanan temel hususlar belirlenmiştir.

Aynı maddenin son fıkrasındaki "Kalkınma planlarının hazırlanmasına, Türkiye Büyük Millet Meclisince onaylanmasına, uygulanmasına, değiştirilmesine ve bütünlüğünü bozacak değişikliklerin önlenmesine ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir." hükmü gereği 3067 sayılı Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun<sup>5</sup> ile kabul edilmiştir. 3067 sayılı Kanun'un 1'inci maddesinde kalkınma planlarının TBMM'ce onaylanacağına hükmedilmiş ve 2'nci maddesinde TBMM'deki görüşülmesi ile kabul edilmesine ilişkin usuller belirlenmiştir. Bu hükümlerden kalkınma planlarının kanuni düzenleme mahiyetinde olduğu anlaşılmaktadır.

Bununla birlikte kamu kurum ve kuruluşlarının uygulamalarında, kalkınma planlarını kanunlar karşısında daha üst bir hukuki düzenleme

<sup>4</sup> 09/11/1982 tarihli ve 17863 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

<sup>5</sup> 06/11/1984 tarihli ve 18567 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

olarak dikkate almaları gerektiği dahi değerlendirilebilir. Zira 3067 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinin birinci fıkrasındaki hüküm uyarınca TBMM Komisyonları kendilerine havale edilen kanun teklifleri ile bu teklifler üzerinde verilen değişiklik önermelerini, Kalkınma Planına uygunluk bakımından da inceler ve uygun bulmadığı takdirde reddeder. Aynı maddenin son fıkrasında, söz konusu teklif ve değişiklik önermelerinin yürürlükteki kalkınma planına aykırılık gerekçesiyle reddinin Cumhurbaşkanınca istenilmesi durumunda ise bahse konu teklif ve değişiklik önermelerinin Komisyonca kabulü ancak üye tam sayısının salt çoğunluğu şartına bağlanmıştır.

## B. YILLIK PROGRAMLAR

Yıllık programlar temelde daha somut hedef ve tedbirler belirleyerek kalkınma planlarının yıllık uygulamasını sağlamaktadır. Nitekim yıllık programlar, kalkınma planlarında öngörülen işlerden bir takvim yılında gerçekleştirilmesi istenilen bütün öğeleri içeren bir belge olarak tanımlanmaktadır<sup>6</sup>. Anayasa Mahkemesi<sup>7</sup> yıllık programları, yürütmenin düzenleyici bir işlemi olarak kabul etmektedir<sup>8</sup>. Danıştay<sup>9</sup> ise düzenleyici işlem niteliğinin yanı sıra yıllık programların icrai ve idari tasarruf özelliğini de vurgulamaktadır<sup>10</sup>. Dolayısıyla Danıştay tarafından, icrai özellikleri ön plana alınarak yıllık programların genel düzenleyici işlemlerden farkı ortaya konmaktadır. Zira idari işlemi maddi anlamda, özel bir durumu ilgilendiren somut ve kişisel bir işlem, olarak kabul eden yaklaşım, genel düzenleyici işlemleri idari işlem olarak kabul etmez<sup>11</sup>. İdari işlemlere ilişkin yapılan tanımlamalarda, söz konusu işlemlerin uygulanabilir işlemler olduğu ve icrai olma ayrıcalıkları belirtilmektedir<sup>12</sup>. Yıllık programlarda doğrudan uygulamaya yönelik olmayan hükümlerin yanı sıra uygulanabilir hükümler de bulunmaktadır. Bu itibarla yıllık programlar genel düzenleyici işlem özelliğiyle birlikte idari iş-

<sup>6</sup> DURAN, Lütfi, "Türkiye'de Planlamanın Hukuki Rejimi", Danıştay Dergisi, S. 18-19, Y. 1975, s. 19.

<sup>7</sup> E. 1967/41, K. 1969/57, K.T. 23,24,25/10/1969, R.G. (T. 12/03/1971, S. 13776).

<sup>8</sup> Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi, S. 8, Y. 1991, s. 42.

<sup>9</sup> Danıştay, D.D.K., E. 1970/1004, K. 1971/608, K.T. 04/06/1971.

<sup>10</sup> Danıştay Dergisi, S. 5, Y. 1972, s. 134.

<sup>11</sup> AKYILMAZ, Bahtiyar, İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü, Yetkin Yayınları, Ankara, 2000, s. 29'dan aktaran AKYAZAN, Ahmet Emrah, "Maddi Açından İdari İşlemler", TBB Dergisi, S. 85. Y. 2009, s. 222.

<sup>12</sup> KAĞITÇIOĞLU, Mutlu, "İdari İşlemin İcrailiği", TBB Dergisi, S. 103, Y. 2012, s. 269.

lem niteliğine de sahiptir. Yıllık programların hukuki niteliğine ilişkin bu açıklamalarla birlikte kalkınma planlarına bağlı olarak düzenlenmeleri nedeniyle söz konusu planlarda yıllık programlara yapılan atıflar, bu programların içeriğine ilişkin genel yapıyı ortaya koymaktadır. Çalışmada yıllık programdaki emredici hükme ilişkin somut örneğin 2016 yılına ilişkin olması dolayısıyla bu yılı kapsayan Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018)<sup>13</sup> kapsamındaki yıllık programa ilişkin hükümlere yer verilmiştir.

Plan'ın; 12'nci maddesinde yıllık programların Kalkınma Planı esas alınarak hazırlanacağı, 14'üncü maddesinde ise yıllık programlarda Orta Vadeli Programda yer alan politikaları hayata geçirecek tedbirler ile öncelikli dönüşüm programı eylem planlarından ilgili yılda uygulamaya geçirilecek tedbirlere yer verileceği hüküm altına alınmıştır. Bu maddelerden yıllık programların kalkınma planları esas alınarak yıllık bazda uygulamaya geçirilecek tedbirlerden oluşması gerektiği anlaşılmaktadır.

İçeriği bu şekilde düzenlenmiş olan yıllık programlar, 13 sayılı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin<sup>14</sup> 2'nci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi uyarınca Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından müştereken hazırlanmaktadır. Bu şekilde hazırlanan yıllık programlar daha önce Bakanlar Kurulu kararıyla kabul edilirken Cumhurbaşkanlığı sistemine geçilmesi sonrasında Cumhurbaşkanı kararıyla onaylanarak uygulanmaktadır. Bakanlar Kurulu ya da Cumhurbaşkanı kararıyla kabul edilmesi nedeniyle yıllık programlar tüm kamu kuruluşları için bağlayıcı konumdadır. Zira yayımlanan programların amaç ve kapsam kısmında bu husus belirtilmektedir. Örneğin 2016 Yılı Programı'nın 2'nci maddesinin ikinci fıkrasında "Bu Karar, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (I), (II), (III) ve (IV) sayılı cetvellerde belirtilen kuruluşları, özelleştirme kapsamındaki kuruluşları (kamu payı %50'nin üzerinde olanlar), kamu iktisadi teşebbüsleri (KİT) ve bağlı ortaklıklarını, döner sermayeli kuruluşları, İlbank A.Ş.'yi, fon idarelerini, mahalli idareler ile diğer kamu kuruluşlarını kapsar." hükmü bulunmaktadır. Bu hükümden de anlaşılacağı üzere yıllık programlar, özel sektör dışında tüm kamu kuruluşlarını kapsayan düzenlemelerdir. Bu-

<sup>13</sup> 06/07/2013 tarihli ve 28699 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

<sup>14</sup> 24/07/2018 tarihli ve 30488 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

rada belirlenen, daha doğrusu programa bağlanan hususlar ilgili kamu kurum ya da kuruluşları için birer görev niteliğini haizdir. Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT)<sup>15</sup> için bu husus 3346 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri İle Fonların Türkiye Büyük Millet Meclisince Denetlenmesinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun<sup>16</sup> ile açık bir şekilde hüküm altına alınmıştır. Zira söz konusu Kanun'un 7'nci maddesinin üçüncü fıkrasında, TBMM, KİT Komisyonu'nun denetleyecekleri kuruluşların faaliyetlerini mevzuata, uzun vadeli kalkınma planına ve planın uygulama programlarına uygunluğu yönlerinden inceleyeceğine ilişkin hüküm bulunmaktadır. Bu hükümden KİT'lerin, kalkınma planı ve buna ilişkin program hükümlerine uyma yükümlülüğü bulunduğu net bir şekilde anlaşılmaktadır. Zira kamu kaynağı kullanan tüm kurum ve kuruluşlar hesap verme yükümlülüğü altındadır. Sermayelerinin tamamı devlete ait olmaları sebebiyle KİT'lerin de hesap vermeleri gayet doğaldır. Sayıştaylar Uluslararası Örgütü de bunu açık bir şekilde kabul etmektedir. Söz konusu Örgüt tarafından belirlenen Denetim Standartlarında; kamu teşebbüsleri ve şirketleri de dâhil olmak üzere kendilerine kamu kaynakları emanet edilen kişi ve idarelerin mali, idari ve program görevlerinden dolayı açıklama yapma ve görev sonucunu bildirme mecburiyetleri bulunduğu belirtilmektedir<sup>17</sup>.

Yıllık programlarda belirlenen bazı tedbir ve hedefler soyut ya da öngörü şeklinde olabilirken bazıları ise doğrudan somut bir şekilde olabilmektedir. Hem soyut hem somut tedbir ve hedefler görev niteliğinde olmakla birlikte soyutların aksine somut olanlar, ulaşılan sonuçların analizine olanak tanınması açısından konumuzla doğrudan ilgilidir. Bu itibarla ilgili kamu kurum ya da kuruluşlarınca programda belirlenen somut hedef ve tedbirlerin gereğinin yerine getirilip getirilmediğine ilişkin yapılacak değerlendirme, çalışmanın odak noktasını oluşturmaktadır.

<sup>15</sup> 233 sayılı KHK'nin 2'nci maddesinde İktisadi Devlet Teşekkülü ve Kamu İktisadi Kuruluşunun ortak adı olarak tanımlanmıştır.

<sup>16</sup> 09/04/1987 tarihli ve 19426 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

<sup>17</sup> BAŞ, Hasan, "Hesap Verme Sorumluluğu ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu", 20. Türkiye Maliye Sempozyumu, Y. 2005, s. 402.

## II. YILLIK PROGRAMDA BELİRLENEN SOMUT BİR GÖREV ÖRNEĞİ VE MALİ ANALİZİ

### A. SOMUT GÖREV ÖRNEĞİ

Yıllık programlarla kamu kurum ve kuruluşlarına verilen somut göreve ilişkin örnek, Bakanlar Kurulu'nca 12/10/2015 tarihinde kararlaştırılan Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) 2016 Yılı Programı'ndan verilebilir. Program'ın 2016 yılı hedefleri arasında "ÇAYKUR tarafından 670 bin ton yaş çay yaprağı alımı ve 140 bin ton çay satışı programlanmıştır." ifadesi bulunmaktadır<sup>18</sup>. Söz konusu cümledeki "programlama" ifadesi ayrıca önem taşımaktadır. Zira aynı Program'da "öngörü" ifadesi de kullanılabilir. "TMO'nun 2 milyon ton buğday ve 500 bin ton mısır; TÜRKŞEKER'in 9,2 milyon ton şeker pancarı satın alması öngörülmüştür." cümlesi buna örnektir<sup>19</sup>. Dolayısıyla "programlama" ifadesi ile emredici nitelikte bir görev verilmektedir. Nitekim adından da anlaşılacağı üzere yıllık programların temel amacı programlama yapmaktır. Bu doğrultuda ÇAYKUR'un yaş çay alım ve satış miktarları, 2016 yılı itibarıyla belli miktara bağlanmıştır.

Bu açıklamalar doğrultusunda, programa bağlanan yaş çay alım ve çay satış miktarlarının ÇAYKUR için bağlayıcılığı konusunda bir tereddüt bulunmamaktadır. ÇAYKUR sermayesinin tamamı devlete ait olmakla birlikte İktisadi Devlet Teşekkülü<sup>20</sup> (İDT) olarak piyasa şartlarında faaliyet göstermektedir. Zira KİT'lerin temel kuruluş gayelerinden biri, gerçekleştirmiş oldukları ekonomik faaliyetlerle devletin piyasa içerisinde de yer almasıdır<sup>21</sup>. Dolayısıyla ÇAYKUR'un bazı hedefleri gerçekleştirmesi, piyasa şartları gereği mümkün olmayabilir. Çay satış miktarına ilişkin hedef buna örnektir. Her ne kadar 140 bin ton çay satışı programlansa da piyasada talep gelmemesi durumunda ÇAYKUR'un bu satışı gerçekleştirmesi mümkün olmayacaktır. Dolayısıyla çay satışına ilişkin hedef, gerçekleşmesi yalnızca Kuruluşun elinde olan bir durum değildir. Bu itibarla bu hedef somut bir hedef de olsa verilen bir

<sup>18</sup> 2016 Yılı Programı, R.G. (T. 23/01/2016, Mükerrer S. 29602), s. 78.

<sup>19</sup> 2016 Yılı Programı, s. 78.

<sup>20</sup> 233 sayılı KHK'nin 2'nci maddesinde, "Sermayesinin tamamı devlete ait, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan kamu iktisadi teşebbüsüdür." olarak tanımlanmıştır.

<sup>21</sup> AKDOĞAN, Abdurrahman, Kamu Maliyesi, Sekizinci Baskı, Gazi Kitabevi, Ankara, 2002, s. 107.



görevin yerine getirilmemesi anlamında değerlendirilebilecek bir konu değildir.

Yaş çay alımına ilişkin programlanan miktar ise değerlendirmeye açık bir konudur. Daha az üretimin gerçekleştiği dönemlerde oluşan piyasa şartları doğrultusunda programlanan yaş çay alımından daha az alım gerçekleşebilir. Bu itibarla bu husus da satışıktakine benzer bir şekilde eleştiri konusu yapılamayacaktır. Ancak programlanandan daha fazla çay alınmasının, bu alımlar Kuruluşun çay satışlarının da üzerindeyse, izahatı mümkün değildir. Zira böyle bir durumda programlanan yaş çay alımından daha fazla yaş çay alımı, stok yapmak uğruna doğrudan ÇAYKUR'un iradesiyle gerçekleştirilmiş olmaktadır. Program dışına çıkılan bu durum ise ilave maliyete neden olmaktadır. Bu maliyeti ortaya koymak önem arz etmektedir. Zira bir İDT olması sebebiyle ÇAYKUR'un sermayesinin tamamı devlete ait olup bu nedenle finansman açıkları nihai olarak genel bütçeden sermaye transferi yoluyla karşılanacaktır. Dolayısıyla yıllık programla belirlenen faaliyetlerden tamamen kendi iradesine bağlı olanların, yerine getirilmemesi nedeniyle sermaye transferi suretiyle daha fazla kamu harcaması yapılması, kamunun zarara uğratılması anlamına gelecek ve bu durum da zarara sebebiyet verenlerin sorumlu tutulmasını gündeme getirecektir.

## B. PROGRAMDA KARARLAŞTIRILAN FAALİYETİN GERÇEKLEŞME DURUMU VE KAMU ZARARI

ÇAYKUR'un 2016 yılı takvim yılındaki faaliyetlerinin mali sonucu, tablo 1'deki gelir tablosu özetinden görülebilmektedir.

**Tablo 1.** ÇAYKUR 2016 Yılı Gelir Tablosu Özeti (Bin TL)

<b>Brüt Satışlar</b>	<b>2.390.593</b>
Satış İndirimleri (-)	158.896
<b>Net Satışlar</b>	<b>2.231.697</b>
Satışların Maliyeti (-)	1.837.263
<b>Brüt Satış Kârı / (Zararı)</b>	<b>394.433</b>
Faaliyet Giderleri (-)	154.838
<b>Faaliyet Kârı / (Zararı)</b>	<b>239.595</b>
Diğer Faaliyetlerden Olağan Gelir ve Kârlar (+)	20.922

Diğer Faaliyetlerden Olağan Gider ve Zararlar (-)	15.896
Finansman Giderleri (-)	110.632
<b>Olağan Kâr / (Zarar)</b>	<b>133.989</b>
Olağandışı Gelir ve Kârlar (+)	20.537
Olağandışı Gider ve Zararlar (-)	72.402
<b>Dönem Kârı / (Zararı)</b>	<b>82.124</b>
Dönem Kârı Vergi ve Diğer Yasal Yükümlülük Karşılıkları (-)	-
<b>Dönem Net Kârı / (Zararı)</b>	<b>82.124</b>

Kaynak: ÇAYKUR 2016 Yılı Faaliyet Raporu, Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü, 2017, s. 97.

Tablo 1'den ÇAYKUR 2016 yılında 82 milyon TL dönem kârı elde ettiği anlaşılmaktadır. Ancak işletmelerin yalnızca gelir tablosu mali durumlarının analizinde yeterli değildir. Finansman durumlarının da analizi gereklidir. Zira kâr elde ederken finansman açığı sorunu yaşayan işletmeler bulunabilmektedir. ÇAYKUR'un bir İDT olması dolayısıyla finansman dengesi daha da önem arz etmektedir. Çünkü İDT'lerin finansman açıkları bir yandan borçlanmak suretiyle piyasadan diğer yandan sermaye transferi yoluyla genel bütçeden karşılanabilmektedir. Piyasadan borçlanılan tutarların ödenememesi durumunda ise bu borçlar da nihai olarak sermaye transferiyle kapatılmak durumundadır. Dolayısıyla İDT'lerin ve tüm KİT'lerin finansman dengesi genel bütçeyi ilgilendirmektedir. Zira bütçe dışı kuruluş olmalarına rağmen sermayelerinin tamamı devlete ait olması nedeniyle KİT'lerin faaliyet sonuçları dolaylı da olsa bütçeye yansımamaktadır. 233 sayılı KHK'nin 36'ncı maddesi uyarınca geçmiş yıl zararları mahsup edildikten ve yedek akçeler ayrıldıktan sonra KİT'lerin elde etmiş oldukları kâr, Hazine'ye devredilerek Hazine ve Maliye Bakanlığınca genel bütçeye gelir kaydedilebilmektedir. Zararlar veya diğer nedenlerle KİT'lerin oluşan finansman açıkları ise bütçeden sermaye transferi ödemesi yoluyla karşılanabilmektedir. Dolayısıyla bütçeden KİT'lere yapılan transferler vergi mükelleflerine ilave bir yük oluştururken tersine KİT'lerden bütçeye aktarılan temettü ya da hasılat payları kamu kaynaklarını artırmak suretiyle tüm

vatandaşlara fayda sağlamaktadır<sup>22</sup>. Bu itibarla kamu kaynağı kullanmakta olan KİT'lerin faaliyetlerini yerine getirirken mevzuat ve yıllık program gibi diğer kararlara uygun bir şekilde hareket etmeleri gerekmektedir. Aksi durumda oluşacak zarardan, kamu zararı niteliği nedeniyle KİT'lerin sorumlu tutulması söz konusu olacaktır. Zira bütçeyle siyasal organ tarafından devlet faaliyetlerinin planlaması yapılmakta, kamu kaynaklarının elde edilmesi ve kullanılmasında dolayısıyla tüm kamu yönetiminde etkinliğin sağlanmasına çalışılmaktadır<sup>23</sup>.

ÇAYKUR'un finansman dengesi, tablo 2'de gösterilmektedir. Tablo 2'de öncelikle "Ayıklanmış Dönem Kâr/Zarar" kalemi hesaplanmaktadır. Bu hesaplama; Hazine tarafından karşılanacak olan yıl içinde tahakkuk eden görevlendirme bedelinin dönem kârından çıkarılması sonrası oluşan tutar ile amortisman, karşılık giderleri ve kur farkı tutarlarının toplanması suretiyle yapılmaktadır. Bu tutardan "Kanuni Yükümlülükler" kaleminin çıkarılmasıyla ise ÇAYKUR'un o yıl için kendisi tarafından oluşturulan kullanılabilir kaynağı gösteren "Yaratılan Fonlar" hesaplanmaktadır.

"Borçlanma Gereği" kalemi ise; yatırım, stok artışı, sabit kıymet artışı, bağlı ortaklıklara ve iştiraklere sermaye artışı gibi dönem kâr ya da zararı dışındaki ödeme kalemleri toplamı olan "Toplam Finansman İhtiyacı" kaleminden, Kuruluş tarafından oluşturulan kaynak olan "Yaratılan Fonlar" kaleminin çıkarılmasıyla hesaplanmaktadır. Böylece Kuruluşun toplamda ne kadarlık bir borçlanmaya ihtiyaç duyduğu hesaplanmış olmaktadır. "Toplam Bütçe ve Fon Transferleri" kuruluşlara genel bütçeden yapılan; sermaye transferleri, görevlendirme bedeli ve yardım ödemelerinden oluşmaktadır. Söz konusu ödemeler her zaman Kuruluşun finansman ihtiyacının tamamını karşılayamamaktadır. Bu durumda Kuruluşun o dönem faaliyetleri sonucunda piyasadan ilave borçlanmak durumunda kalacağı tutar, "Borçlanma Gereği"nden genel bütçeden yapılan söz konusu ödeme tutarları arasındaki fark kadar gerçekleşmektedir.

<sup>22</sup> PINAR, Abuzer, Kamu Maliyesi ve Maliye Politikası, 7. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2011, s. 160.

<sup>23</sup> AKDOĞAN, s. 478.

**Tablo 2. ÇAYKUR 2016 Yılı Finansman Dengesi (Bin TL)**

<b>(1) Yaratılan Fonlar (2-3)</b>	<b>96.388</b>
<b>(2) Ayıklanmış Dönem Kâr / (Zararı)</b> (a+b+c+d+e)	96.388
<b>(a) Dönem Kâr/(Zararı) (+)</b>	82.124
<b>(b) Görevlendirme Bedeli (Tahakkuk Eden)</b> (-)	-
<b>(c) Cari Dönem Amortisman ve Tükenme</b> <b>Payı Gid. (+)</b>	23.438
<b>(d) Cari Dönem Karşılık Gid. (+)</b>	172
<b>(e) Kur Farkları (+)</b>	(9.346)
<b>(3) Kanuni Yükümlülükler</b>	-
<b>(4) Toplam Finansman İhtiyacı (f+g+h+i)</b>	<b>499.337</b>
<b>(f) Yatırım</b>	91.419
<b>(g) Stok Artışı (Azalışı)</b>	293.442
<b>(h) Sabit Kıymet Artışı</b>	114.476
<b>(i) Bağlı Ortaklıklara ve İştiraklere Sermaye</b> <b>Artışı</b>	-
<b>(5) Borçlanma Gereği (4-1)</b>	<b>402.949</b>
<b>(6) Toplam Bütçe ve Fon Transferleri</b> <b>(i+j+k)</b>	<b>25.000</b>
<b>(i) Sermaye Transferleri</b>	25.000
<b>(j) Görevlendirme Bedeli</b>	-
<b>(k) Yardım</b>	-

Kaynak: ÇAYKUR, 2017, s. 33, 86, 87, 98, 102 ve yazar tarafından yapılan hesaplamalardır.

Tablo 2'den ÇAYKUR'un 2016 yılında 403 milyon TL ilave borçlanma gereğine ihtiyaç duyduğu anlaşılmaktadır. Aynı yıl için Kuruluşta 25 milyon TL sermaye transferi yapılmış ve böylece ÇAYKUR'un söz konusu yıldaki faaliyetleri sonucu piyasadan ilave borçlanma ihtiyacı

378 milyon TL hesaplanmaktadır. Bununla birlikte söz konusu borçlanma ihtiyacı, 2016 yılı faaliyetleri sonucu oluşan ilave borçlanma gereğidir. ÇAYKUR'un daha önceki yıllardan gelen borç stoklarına bu ilave borçlanma ihtiyacının da eklenmesiyle 2016 yılı sonundaki toplam borç tutarı daha yüksek gerçekleşmektedir. Bunu da tablo 3'te görebiliriz.

**Tablo 3.** ÇAYKUR 2016 Yılı Finansman İhtiyacı, Sermaye Transferi ve Borç İlişkisi (Bin TL)

(1) *Borçlanma Gereği	402.949
(2) Sermaye Transferleri	25.000
(2-1) Finansman Fazlası (Açığı)	(377.949)
Banka Kredileri	1.298.450
Finansman Giderleri	110.632

\*Tablo 2'den alınmıştır.

Kaynak: ÇAYKUR, 2017, s. 82, 97.

Tablo 3'ten ÇAYKUR'un 2016 yılındaki 403 milyon TL borçlanma gereği ve 25 milyon sermaye transferi karşısında 378 milyon TL finansman açığı verdiği ancak daha önceki yıllardaki kredilerle birlikte 2016 yılı sonunda toplam banka kredisinin 1,3 milyar TL'ye ulaştığı görülmektedir. Söz konusu borçların maliyeti ise finansman giderleri kalemiyle muhasebeleştirilmektedir. ÇAYKUR'un 2016 yılında toplam banka kredileri nedeniyle finansman gideri 110 milyon TL gerçekleşmiştir. Bu tutar da tablo 1'den görüleceği üzere bir gider kalemi olarak dönem kârının düşmesine neden olmaktadır.

ÇAYKUR'un banka kredilerin başvurusunun en önemli nedenlerinden birisi hasat döneminde yoğun bir şekilde gerçekleştirmiş olduğu yaş çay alım ödemeleridir. Yaş çay alım bedellerinin ÇAYKUR'a satış hasılatı olarak dönmesi, yaş çayların kuru çaya çevrilmesi sonrası yıl boyunca satışının gerçekleşecek olması dolayısıyla zamana yayılmaktadır. Bu ise alım nedeniyle katlanılan maliyetin banka kredileri yoluyla karşılanmasına yol açmaktadır. Burada temel bir sorun bulunmamaktadır. Sorun olan husus, ÇAYKUR'un satış miktarının üzerinde alım yapması nedeniyle o yıl için satışı mümkün olmayıp stoklara gidecek olması dolayısıyla satış geliri elde edilemeyecek ürünler için alım bedeli ödemesi ve bunlar için ilave finansman maliyetine katlanmasıdır. Daha önce

de değinildiği üzere söz konusu finansman açıkları nihai olarak genel bütçeden ödeneceği için kamu bütçesine ilave maliyet oluşturmaktadır.

ÇAYKUR'un 2016 yılında satışları karşısında alım miktarları tablo 4'te karşılaştırılmıştır.

**Tablo 4.** ÇAYKUR 2016 Yılı Çay Alış-Satış ve Stok Miktarları (Ton)

Yaş Çay Alış Miktarı	687.515
*Çay Üretim Miktarı (Kuru Çay Bazında)	138.789
Çay Satış Miktarı	122.668
Toplam Çay Stok Miktarı	73.078

\* Satışlarla karşılaştırılabilir olması amacıyla alınan yaş çayın kuru çaya dönüştürülmüş miktarıdır (Yaş çay yaprağı, kuru çaya dönüşümünde yaklaşık yüzde 80 oranında ağırlık kaybına uğramaktadır).

Kaynak: ÇAYKUR, 2017, s. 9, 35.

Tablo 4'ten görüldüğü üzere ÇAYKUR 2016 yılında, satışlarının üzerinde yaş çay alımı gerçekleştirmiştir. 123 bin ton satış miktarına karşın kuru çay bazında alım miktarı 139 bin tondur. Söz konusu alım miktarı Programla kararlaştırılan miktardan daha fazladır. Zira 2016 Yılı Programında 675 bin ton yaş çay alımı programlanmışken Kuruluş 687.515 ton alım gerçekleştirmiştir.

Bununla birlikte stok miktarının fazlalığını daha net bir şekilde ortaya koymak gerekmektedir. Çay hasatlarının mayıs ayında başlaması dolayısıyla ÇAYKUR da yaş çay alımlarına bu ayda başlamaktadır. Üretim, paketleme ve nakliye gibi işlemler dolayısıyla Kuruluş o yılın alımlarından gerçekleştirdiği üretimleri yaklaşık olarak Temmuz ayında satışa konu edebilmektedir. Dolayısıyla Kuruluş yılın ilk 6 aylık dönemindeki satışlarını bir önceki yılın stoklarından gerçekleştirmektedir. Tablo 4'te ise mali dönem sonu olan Aralık ayı sonundaki stok miktarları yer almaktadır. Bu itibarla 2016 mali yılsonundaki 73 bin ton çay stoku 2017 yılının ilk 6 ayındaki satışlara konu olacaktır. 2017 yılının ilk 6 ayında, 2016 yılı satışları dikkate alındığında, 61 bin ton satış gerçekleşmesi beklenecektir. Dolayısıyla böyle bir beklentiye göre ÇAYKUR'un 73 bin tonluk stokunun 12 bin tonu fazlalık teşkil edecektir. Kuruluşun 2016 yılı alımını gerçekleştirirken dikkate alabileceği bu veriler, nasıl yüksek bir alım yaptığını göstermektedir.

2017 yılı satış miktarına ilişkin gerçekleşme incelendiğinde ise 2016 yılından dahi daha az çay satışı yapıldığı tespit edilmiştir. ÇAYKUR 2017 yılında toplam 106.636 ton çay satışı yapmıştır<sup>24</sup>. Yılın ilk 6 ayındaki çay satışı yaklaşık 53 bin ton olarak dikkate alındığında, 2017 yılı Temmuz ayına girilirken stokta yaklaşık 20 bin ton<sup>25</sup> çay bulunduğu hesaplanmaktadır. Dolayısıyla yeni yıla (2017) ait üretimin satışa hazır olduğu Temmuz ayı başında, ÇAYKUR'un kuru çay stoku yaklaşık 20 bin ton gibi ciddi bir fazlalık teşkil etmiştir. Zira artık yeni üretimden satışlar mümkün olup önceki yıldan halen stoklarda kalan tutar ihtiyaç dışı stok olarak değerlendirilmektedir. Daha önceki yıldan bir sonraki yıla ilişkin satış miktarının net olarak hesaplanamayacak olması dolayısıyla yeni üretimin başlangıcında dahi belli bir miktar stok miktarının bulunması makul görülebilir. Ancak 20 bin ton makul miktarın çok üzerinde bir miktardır. Nitekim ÇAYKUR'un 2020 yılı çay satış fiyatlarıyla söz konusu stok değeri yaklaşık 512 milyon TL<sup>26</sup> hesaplanmaktadır. Bu tutar Kuruluşun finansman ihtiyacının ciddi bir kısmının stoklarından kaynaklandığını ortaya koymaktadır. Bu veriler ise 2016 Yılı Programı ile Kuruluşun alımından daha düşük yaş çay alımının programlanmasının, çok daha rasyonel olduğunu göstermektedir. Kaldı ki stok verileri göz önüne alındığında, bu alım miktarı dahi ÇAYKUR için yüksektir.

Sonuç olarak ÇAYKUR, satış miktarından çok daha fazla alım yaparak mevcut stok miktarını daha da artırmıştır. Tablo 3'te yer verildiği üzere ÇAYKUR yüksek finansman açıklarına ve bu açıkları kapatmak üzere almış olduğu krediler nedeniyle yüksek finansman giderlerine katlanmaktadır. Dolayısıyla ÇAYKUR'un programa riayet etmeyip daha fazla yaş çay alması, aradaki fark kadar ilave finansman açığı ve finansman maliyeti oluşturmaktadır. Bu durum ise ödenen faiz giderleri nedeniyle ÇAYKUR'a yapılacak olan sermaye transferlerinin artması anlamında genel bütçeden daha fazla harcama yapılmasına ve bu itibarla kamu zararı oluşmasına neden olmaktadır.

Programlanandan daha fazla yaş çay alımı nedeniyle oluşan ilave faiz gideri ve dolayısıyla kamu zararı tablo 5'te hesaplanmıştır.

<sup>24</sup> ÇAYKUR 2017 Yılı Faaliyet Raporu, Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü, 2018, s. 9.

<sup>25</sup> 2016 yılı Aralık ayı sonu çay stoku olan 73 bin tondan 2017 yılına ilişkin ilk 6 aydaki yaklaşık 53 bin tonluk satışın çıkarılmasıyla hesaplanmıştır.

<sup>26</sup> ÇAYKUR 2020 Yılı Faaliyet Raporu, Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü, 2021, s. 33'ten (<https://www.caykur.gov.tr/CMS/Design/Sources/Dosya/Yayinlar/721.pdf>) hesaplanmıştır.

**Tablo 5.** ÇAYKUR'un Program Dışı Alım Kaynaklı Faiz Maliyeti Hesaplaması

(1) Toplam Yaş Çay Alım Tutarı (Bin TL)	1.256.891
(2) Toplam Yaş Çay Alım Miktarı (Ton)	687.515
(3) Birim Yaş Çay Alım Fiyatı (TL/Kg) (1/2)	1,83
(4) Programdan Fazla Alınan Yaş Çay Miktarı (Ton)	12.515
(5) Programdan Fazla Alınan Yaş Çay Tutarı (Bin TL) (3×4)	22.902
(6) Banka Kredileri (Bin TL)	1.298.450
(7) Program Dışı Alımın Banka Kredilerine Oranı (%) (5/6)	1,76
(8) Finansman (Faiz) Gideri (Bin TL)	110.632
(9) Program Dışı Alımın İlave Faiz Maliyeti (Bin TL) (7×8)	1.947

Kaynaklar: ÇAYKUR, 2017, s. 22, 82, 97 ve yazar tarafından yapılan hesaplamalardır.

Tablo 5'ten görüldüğü üzere ÇAYKUR'un kendisi için programlanmış olan yaş çay miktarından daha fazla alım gerçekleştirmesi nedeniyle oluşan ilave finansman ihtiyacını karşılamak üzere kullanmış olduğu banka kredisi dolayısıyla ödemiş olduğu ilave faiz gideri 1,9 milyon TL hesaplanmıştır. Bu tutar ise Hazine'den Kuruluşa daha fazla kaynak aktarılmasını gerektirmesi nedeniyle genel bütçeye ilave bir yük oluşturmaktadır. Dolayısıyla ÇAYKUR'un, 2016 Yılı Programı ile kendisi için programlanmış olan alım miktarını aşması dolayısıyla 1,9 milyon TL'lik kamu zararına yol açtığı değerlendirilmektedir.

Tüm bunların yanı sıra ÇAYKUR tarafından gerçekleştirilen yüksek alımlar, çay üreticileri için zımni bir kamu desteklemesi olarak değerlendirilebilir. ÇAYKUR'un alım miktarına ilişkin bir görevlendirme bulunmaması dolayısıyla yüksek alımlar, açık bir destekleme yerine ancak zımni bir destekleme olarak kabul edilebilir. Ancak ÇAYKUR'un böylesine yüksek alımlarla çay üreticilerini desteklemesinin hem mevzuatta yeri yoktur hem de sektörel olarak buna ihtiyaç bulunmamakta-



dır. Zira çay üreticileri genel kamu politikası olarak doğrudan genel bütçe kapsamında desteklenmeye devam etmektedir. Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından yapılan tarımsal destekleme ödemelerinden; toprak analizi, gübre ve mazot desteğiyle birlikte prim (fark ödemesi) desteğinden yaş çay üreticileri faydalanmaktadır. Ayrıca yukarıda ortaya konulduğu üzere bu politikalar neticesinde yalnızca ÇAYKUR yüksek stok sorununa sahip olmayıp Kuruluşun yurtiçi çay pazarında yüzde 50-55 paya sahip olması nedeniyle ülke için genel olarak yüksek stok ve dolaşımıyla toplam üretimin toplam tüketimin üzerinde gerçekleşmesiyle çay sektöründe piyasa etkinliği bozulmaktadır. Örneğin ithal edilen ürün dışındaki yurtiçi menşeli çay tüketimi 245 bin ton iken 2019 yılında kuru çay bazında ÇAYKUR'un alımı 141 bin ton, özel sektörün alımı 123 bin tondur<sup>27</sup>. Dolayısıyla diğer yıllardan devreden stoklar bir tarafa bırakıldığında, sadece 2019 yılı dikkate alındığında dahi, toplam 264 bin tonluk üretimle toplam tüketimin üzerinde bir üretim söz konusu olmuştur. ÇAYKUR'un yüksek alımları yüksek üretime neden olurken Kuruluşun 2019 mali yıl sonunda 110 bin ton gibi çok ciddi bir stok miktarına ulaşmasına neden olmuştur<sup>28</sup>. 2020 yılındaki ilk hasat satışlarının söz konusu olduğu Temmuz ayına kadar 132 bin tonluk<sup>29</sup> 2020 yılı satışlarının yaklaşık yarısının gerçekleşmiş olabileceği dikkate alındığında, yeni bir alım dönemine ÇAYKUR'un 44 (=110-66) bin ton gibi çok yüksek bir stok miktarıyla girmiş olduğu hesaplanmaktadır. Böylece yüksek alım politikası, bir yandan üretim fazlasına neden olarak özellikle fiyatlara yansımaları açısından sektörel olarak piyasa yapısının diğer yandan ise yüksek stok maliyetleri nedeniyle ÇAYKUR'un finansman yapısının bozulmasına yol açmaktadır. Piyasa yapısının bozulması doğrudan, ÇAYKUR'un finansman açığının nihai olarak bütçeden karşılanması ise bütçe kaynaklarının tüketilmesi anlamında dolaylı yoldan tüketicileri ve çay üreticileri dışındaki vatandaşları olumsuz etkilemektedir.

<sup>27</sup> ÇAYKUR Çay Sektörü Raporu 2019, Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü, 2020, s. 7, 16.

<sup>28</sup> ÇAYKUR 2020, s. 13.

<sup>29</sup> ÇAYKUR 2020 Yılı Faaliyet Raporu, Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü, 2021, s. 9.

### III. VERİLEN GÖREVİN GEREĞİ GİBİ YERİNE GETİRİLMEMESİNİN HUKUKİ ANALİZİ

#### A. DEVLET MEMURLARI KANUNU AÇISINDAN DEĞERLENDİRME

657 sayılı Kanun'un 124'üncü maddesinin ikinci fıkrasında "Kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesini sağlamak amacı ile kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ve yönetmeliklerin Devlet memuru olarak emrettiği ödevleri yurt içinde veya dışında yerine getirmeyenlere, uyulmasını zorunlu kıldığı hususları yapmayanlara, yasakladığı işleri yapanlara durumun niteliğine ve ağırlık derecesine göre 125 inci maddede sıralanan disiplin cezalarından birisi verilir." hükmü bulunmaktadır. Bu hükümden de anlaşılacağı üzere Cumhurbaşkanlığı kararnamelerince verilen görevlerin yerine getirilmemesi disiplin cezası gerektirmektedir.

Örnek uygulamamızda yıllık programla ÇAYKUR için programlanan, dolayısıyla görev olarak değerlendirilen husus, yaş çay alım miktarıdır. Kurulda söz konusu alım miktarını belirleme temel olarak yönetim kurulu yetkisindedir. Zira ÇAYKUR Ana Statüsünün<sup>30</sup> 6'ncı maddesinin ikinci fıkrası uyarınca yönetim kurulu Kuruluşun amaç ve faaliyetlerini gerçekleştirme ve yönetimi ile ilgili her türlü kararları almakla yetkilidir.

ÇAYKUR bir KİT olup KİT'lerin yönetim kurullarına esas olarak Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'de<sup>31</sup> (233 sayılı KHK) yer verilmiştir. 233 sayılı KHK'nin 6'ncı maddesinin birinci fıkrası uyarınca KİT'lerin yönetim kurulu bir başkan ve beş üyeden oluşmaktadır. Aynı maddenin ikinci fıkrasında ise KİT genel müdürünün yönetim kurulunun başkanı olduğu, hükmü yer almaktadır.

Yönetim kurulu üyelerinin atanmasına ilişkin hükümlere ise Üst Kademe Kamu Yöneticileri İle Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde<sup>32</sup> (3 sayılı Kararname) yer verilmiştir. 3 sayılı Kararname'nin 2'nci maddesi uyarınca KİT yönetim kurulu üyeliklerine Cumhurbaşkanı onayıyla atama yapılmaktadır. Kamu İktisadi Teşebbüsleri İle İlgili 2019/8 sayılı Cumhurbaş-

<sup>30</sup> 20/12/1996 tarihli ve 22853 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

<sup>31</sup> 18/06/1984 tarihli ve 18435 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

<sup>32</sup> 10/07/2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

başkanlığı Genelgesiyle<sup>33</sup> genel müdür hariç olmak üzere Cumhurbaşkanlığı onayı ile yapılacak atamalarda beş yönetim kurulu üyesinden dördü için ilgili bakanın, biri için ise Hazine ve Maliye Bakanlığının teklifte bulunabileceği kararlaştırılmıştır. Genel müdürler ise 3 sayılı Kararname'nin 2'nci maddesi uyarınca Cumhurbaşkanı kararıyla atanabilmektedir. 233 sayılı KHK uyarınca KİT genel müdürlerinin aynı zamanda yönetim kurulu başkanı olmaları dolayısıyla yönetim kurulu başkanlığı için ayrıca bir atama gerekmemektedir.

Bu hükümlerden KİT yönetim kurulu üyeliklerine Hazine ve Maliye Bakanlığı veya ilgili bakanın teklifi üzerine Cumhurbaşkanı onayıyla atama yapılabildiği anlaşılmaktadır. Ancak mevzuatta söz konusu üyeliklere atanacak kimseler için kamu ya da özel sektör temsilcisi olma gibi herhangi bir şart konulmamıştır. Nitekim 233 sayılı KHK'nin "Teşebbüs Yönetim Kurulu Üyelerinin Nitelik ve Şartları" başlıklı 7'nci maddesinde söz konusu üyeler için yalnızca iki nitelik ve şart belirlenmiştir. Bunlardan ilki; maddenin ikinci fıkrasında yer alan "Teşebbüs yönetim kurulu başkan ve üyeleri; başka bir teşebbüste yönetim kurulu üyesi olamaz ve rakip kuruluşlar ile menfaat ilişkisi içinde bulunamazlar." hükmüdür. Diğeri ise maddenin üçüncü fıkrasındaki "Birinci fıkradaki niteliklere sahip bulunan kamu görevlileri teşebbüs yönetim kurulu üyeliklerine atanabilirler. Esas görevleri devam etmek üzere atanan yönetim kurulu üyeleri, başka bir teşebbüs, bağlı ortaklık ve denetim kurulu üyesi olarak görev alamazlar." hükmüdür. Dolayısıyla KİT yönetim kurullarına bu iki koşula aykırılık teşkil etmemek üzere hem kamu görevlilerinden hem de özel sektör temsilcilerinden atama yapılabilmektedir.

657 sayılı Kanun'un ancak kamu görevlileri için uygulanabilmesi dolayısıyla KİT yönetim kurulu üyelerinden yalnızca kamu görevlileri için bu Kanundaki disiplin cezaları söz konusu olabilecektir. Bu itibarla 2016 Yılı Programı'yla kararlaştırılmış olan yaş çay alımının gereği gibi yerine getirilmemesinden dolayı ilgili KİT'in kamu görevlisi yönetim kurulu üyeleri hakkında 657 sayılı Kanun'un disiplin cezalarının uygulanabileceği değerlendirilmektedir.

Bunların yanı sıra KİT yönetim kurulu başkanlarının özel sektörden atanma imkânı bulunmamaktadır. Zira 233 sayılı KHK'nin 6'ncı maddesi uyarınca KİT genel müdürleri aynı zamanda yönetim kurulu

<sup>33</sup> 01/05/2019 tarihli ve 30761 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

başkanıdır. Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname'nin<sup>34</sup> (399 sayılı KHK) 3'üncü maddesince genel müdürler, memur statüsüne sahiptir. Aynı madde uyarınca, bu statüdeki personel hakkında 399 sayılı KHK'de belirtilen hükümler dışında 657 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanacağına hükmedilmiştir. Bu hüküm karşısında öncelikle 399 sayılı KHK'nin disiplin hükümleri incelenmiş ve bu KHK'deki disiplin hükümlerinin yalnızca KİT'lerdeki sözleşmeli statüdeki personeli kapsadığı tespit edilmiştir. Dolayısıyla disiplin hükümleri açısından genel müdürler için 657 sayılı Kanun hükümleri uygulanacaktır. Bu itibarla aynı zamanda genel müdür olan KİT yönetim kurulu başkanlarına da diğer kamu görevlisi olan yönetim kurulu üyelerinde olduğu gibi disiplin hükümleri açısından 657 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanması gerektiği sonucuna ulaşılmaktadır.

## B. KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU AÇISINDAN DEĞERLENDİRME

Kamu zararı mali yönetim sistemimize 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu<sup>35</sup> ile girmiştir<sup>36</sup>. Ancak KİT'ler bu Kanun kapsamına girmemektedir<sup>37</sup>. Bununla birlikte genel kamu yönetimi açısından kamu zararının kapsamı, detaylı bir şekilde söz konusu Kanun ve buna ilişkin yönetmelikle düzenlenmiş olması açısından çalışmada örnek olarak alınan işlemi bu mevzuat çerçevesinde değerlendirmek, oluşan kamu zararının mahiyetini anlamak açısından faydalı olacaktır.

Kamu zararı, mevzuata aykırı olarak eylem ve işlem tesis etmek suretiyle kamu kaynağında eksilmeler meydana gelmesi biçiminde oluşabileceği gibi devlet memurları ya da üçüncü kişiler tarafından kamu

<sup>34</sup> 29/01/1990 tarihli ve 20417 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

<sup>35</sup> 24/12/2003 tarihli ve 25326 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

<sup>36</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, S. 4, Y. 2018, s. 922.

<sup>37</sup> 5018 sayılı Kanun madde 2/1: "Bu Kanun, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrolünü kapsar."

mallarına verilen zararlar biçiminde de gerçekleşebilir<sup>38</sup>. Her ne kadar 5018 sayılı Kanun'da üçüncü kişilerin neden olmuş olduğu zararlar kamu zararı tanımı içerisinde yer almasa da Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükmünce bu zararlar da kamu zararı kapsamında değerlendirilmektedir. Zira Yönetmeliğin 5'inci maddesinin ikinci fıkrasında "Kontrol, denetim, inceleme, kesin hükme bağlama veya yargılama sonucunda tespit edilen kamu zararının geri ödenmesi sürecine, kamu görevlileri ile birlikte ilgililer de dâhil edilir." hükmü bulunmaktadır. Bu itibarla üçüncü kişilerin verdiği zararlar hakkında da tazmin hükümlerinin uygulanması ve tebligata rağmen tazmin kararı doğrultusunda ödeme gerçekleştirmeyen kimseler hakkında adli yargıda dava açılması gerektiği değerlendirilmektedir<sup>39</sup>.

5018 sayılı Kanun uyarınca kamu zararı, söz konusu Kanun ve Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümlerine göre zararın tespitinden tazminine kadar olan süreci kapsamaktadır<sup>40</sup>. Kanun ve yönetmelikteki kıstaslar esas alınarak kamu zararı; ilgili kamu kuruluşunca gerçekleştirilen kontrol, denetim veya inceleme, Sayıştay'ca kesin hükme bağlama ve adli, idarî veya askerî yargılama sonucunda tespit edilebilmektedir<sup>41</sup>. Bununla birlikte yargı yoluyla kamu zararının tespiti, 5018 sayılı Kanun kapsamında doğrudan kamu zararının tazminine yönelik bir dava sonucunda olabildiği gibi farklı bir dava sonucunda mahkemece kamu zararına hükmedilebilmesiyle de mümkün olabilmektedir<sup>42</sup>. Bu durum, bu makalede örnek olarak sunulan olay için geçerli olabilecek bir durumdur. Zira 5018 sayılı Kanun kapsamında yer almamaları ve çalışmanın son bölümünde açıklandığı üzere denetimlerinin TBMM tarafından yapılıyor olması dolayısıyla KİT'lerdeki bu zarar, Sayıştay yerine TBMM Başkanlığı tarafından Cumhurbaşkanlığına ya da ilgili adli mercilere sunulmak suretiyle dava konusu yapılabilecektir.

<sup>38</sup> AKALAN, Abdullah Recai, "Kamu Zararlarının Tazmini Konusunda Mevzuattan ve Uygulamadan Kaynaklanan Problemler ve Çözüm Önerileri", Türk İdare Dergisi, S. 473, Y. 2011, s. 11.

<sup>39</sup> AKALAN, s. 35.

<sup>40</sup> KOÇBERBER, Seyit, "Kamu Zararı Kavramı Üzerine Yargı Kurumları Arasındaki Hüküm Uyuşmazlıklarında Uyuşmazlık Mahkemesinin Rolü ve Önemi", Sayıştay Dergisi, S. 97, Nisan-Haziran, Y. 2015, s. 60.

<sup>41</sup> KOÇBERBER, s. 60.

<sup>42</sup> KOÇBERBER, s. 62.

5018 sayılı Kanun'un 71'inci maddesinin birinci fıkrası uyarınca kamu zararı; kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasıdır. Bu hükme göre çalışmada hesaplanan, programla belirlenenden daha fazla miktarda yaş çay alımı nedeniyle uğranılan zarar, kamu zararı olarak değerlendirilebilir. Zira 2016 Yılı Programında alınması gerekli yaş çay miktarı kararlaştırılmış olmasına rağmen ilgili KİT bundan daha fazla alım gerçekleştirmiştir. Bu fazla alım nedeniyle daha fazla borçlanmak suretiyle daha fazla faiz ödeyen Kuruluşun bu ilave maliyeti ise finansman açığının karşılanması için Kuruluşa yapılan sermaye transferi yoluyla genel bütçeye ilave harcama olarak yansımaktadır. Dolayısıyla yıllık programla belirlenenden fazla yapılan alım yapılması şeklinde gerçekleşen işlem mevzuata aykırı işlem, bu fazla alım nedeniyle katlanılan ilave maliyet ise Kuruluşa genel bütçeden daha fazla sermaye transferine yol açması nedeniyle kamu kaynağında eksilme olarak değerlendirilebilecektir. Yıllık programın her yıl düzenlenmesi ve KİT'ler için temel politika dokümanı olması ise programa aykırı yapılan işlemin ancak kasıt ya da kusurla yapılabileceği şeklinde yorumlanabilecektir.

Bununla birlikte 5018 sayılı Kanun'un 71'inci maddesinin ikinci fıkrasında kamu zararının belirlenmesinde esas alınacak hususlar şöyle belirtilmiştir:

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

Programda belirlenenden daha fazla yaş çay alımı, bu esaslarda belirtilen faaliyet kapsamına girmemektedir. Ancak ikinci fıkra hükmü, kamu zararının belirlenmesindeki esaslar olup birinci fıkrada yer alan kamu zararının unsurlarını kısıtlayıcı bir hüküm olarak değerlendirilmemelidir. Zira Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar

Hakkında Yönetmeliğin 6'ncı maddesinin birinci fıkrasının (g) bendinde, kamu zararının belirlenmesinde esas alınacak hususlar arasında "Kamu idaresinin yükümlülüklerinin mevzuatına uygun bir şekilde yerine getirilmemesi nedeniyle kamu idaresine faiz, tazminat, gecikme zammı, para cezası gibi ek malî külfet getirilmesi" hükmü de yer almıştır. Görüldüğü üzere bu hükme göre örnek olaydaki gibi ilave faiz nedeniyle katlanılan ilave maliyet, kamu zararı olarak tanınmıştır. Bu hüküm, 71'inci maddenin ikinci fıkrasının, kamu zararının unsurlarını kısıtlayıcı bir hüküm olarak değerlendirilmemesi gerektiğini teyit etmektedir. Aksi bir değerlendirme, Kanunla sınırlandırılmış bir unsurun Yönetmelikle genişletilmiş olması anlamında normlar hiyerarşisine uygun olmayan bir durumun varlığına işaret edecektir.

Yargı kararlarında bu husus tartışmalı olmakla birlikte somut bir olaya ilişkin Yargıtay'ın 3'üncü Hukuk Dairesi ile nihai olarak Uyuşmazlık Mahkemesi'nin vermiş oldukları kararlar, 71'inci maddenin birinci ve ikinci fıkralarına ilişkin yukarıdaki yapmış olduğumuz değerlendirmemizi teyit etmektedir. Söz konusu dava konusu; Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığı'nda (TÜİK) uzman olarak görev yapan davacıya yersiz ödendiği tespit edilen denetim tazminatı tutarlarının, 2009 yılında Maliye Bakanlığı işlemi üzerine TÜİK tarafından davacıdan geri talep edilmesi üzerine davacının kendi adına çıkarılan borç tahakkuk işleminin geri alınması amacıyla yaptığı başvurudur. İdare mahkemesinin reddettiği dava, bölge idare mahkemesinin önce temyiz aşamasında ret kararını onaylamasıyla ve sonrasında karar düzeltme istemini reddetmesiyle idare mahkemesinin ret kararı doğrultusunda kesinleşmiştir. Kararın kanun yararına bozulması istemi üzerine görülen dava neticesinde Danıştay 2. Dairesi'nin 2010/5111 no.lu Kararında<sup>43</sup>, 5018 sayılı Kanun'un 71'inci maddesinin birinci fıkrasındaki "mevzuata aykırı karar, işlem veya ihmal" ibarelerini, ikinci fıkra kapsam dâhilinde anlamak gerektiği belirtilmiştir. İkinci fıkrada mevzuatın yorumunda hataya düşülmek veya ihmal ve kasıt yoluyla fazla ödeme yapılması hallerinin sayılmadığı, bakılan uyuşmazlığın mevzuatta öngörülmeleyen bir ödeme yapılması nedeniyle oluşan kamu zararı olmayıp mevzuatın öngördüğü bir ödemenin yapılması sırasında hataya düşülmesine ilişkin olduğundan, uyuşmazlığın 5018 sayılı Kanun kapsamında değerlendirilmesinin mümkün olmadığı sonucuna varılmıştır. Ancak aynı konuyla ilgili Yar-

<sup>43</sup> Danıştay, 2. D., E. 2010/6876, K. 2010/5111, K.T. 27/12/2010, R.G. (T. 26/02/2011, S. 27858).

gıtay 3. Hukuk Dairesi'nin temyiz mercii olarak vermiş olduğu 2010/7959 no.lu Kararda<sup>44</sup>, ikinci fıkradaki esaslar dikkate alındığında, kamu zararı sayılmayan yersiz yapılan ödemenin geri alınamama durumunun idareyi işleyemez duruma getireceği gerekçesiyle birinci fıkraya dikkate alınarak dava konusu ödemenin kamu zararı olduğuna hükmedilmiştir<sup>45</sup>. Uyuşmazlık Mahkemesi de 2014/887 no.lu Kararında<sup>46</sup>, idarece yapılan yersiz ödemenin sebepsiz zenginleşme hükümleri uyarınca geri istenebileceği gerekçesiyle kamu görevlisine yapılan fazla ödemenin geri alınmasına ilişkin işlemin kabulü ve hüküm uyuşmazlığının bu yönde giderilmesine hükmetmiştir. Dolayısıyla Danıştay Dairesi'nin aksine Uyuşmazlık Mahkemesi Yargıtay 3. Hukuk Dairesi'yle aynı şekilde, 71'inci maddenin ikinci fıkrasındaki esaslar dışında da gerçekleşse yersiz ödemeyi, kamu kaynağında meydana gelen eksilme olması sebebiyle 71'inci maddenin birinci fıkrası kapsamında kamu zararı olarak değerlendirmiştir.

Bu değerlendirmeler ışığında çalışmada örnek olarak alınan işlemin 5018 sayılı Kanun uyarınca kamu zararına yol açtığı sonucuna ulaşılmaktadır. Ancak başlangıçta açıkladığımız üzere KİT'ler 5018 sayılı Kanun kapsamında yer almamaktadır. Bu husus ise KİT'ler için kamu zararının değerlendirilemeyeceği anlamına gelmemektedir. Zira kamu zararı yalnızca 5018 sayılı Kanunla düzenlenmemiştir. TCK de kamu zararını görevi kötüye kullanma suçunun unsurlarından biri olarak saymıştır. Dolayısıyla KİT'ler için kamu zararı söz konusu olduğunda, doğrudan TCK'nin görevi kötüye kullanma suçunun diğer unsurlarının gerçekleşip gerçekleşmediği incelenebilir. Zira aşağıda detayları açıklanacağı üzere KİT'ler TBMM'ce denetlenmekte ve TBMM KİT Komisyonu'nca düzenlenen raporlar, TBMM Genel Kurulu'nda görüşülmektedir. Genel Kurul'da ibra edilmeyen kuruluşların sorumluları hakkında genel hükümlere göre adli kovuşturma veya işlem yapılabilmesi için karar, TBMM Başkanlığı'nca Cumhurbaşkanlığı'na ve ilgili adli mercie bildirilmektedir.

<sup>44</sup> Yargıtay, 3. H.D., E. 2010/6165, K. 2010/7959, K.T. 04/05/2010.

<sup>45</sup> PARLAK, Nükrettin, "Sayıştay Yargısında Kamu Zararı Kavramı: Sorunlar ve Öneriler", Sayıştay Dergisi, S. 108, Y. 2018, s. 21.

<sup>46</sup> Uyuşmazlık Mahkemesi, E. 2013/1607, K. 2014/887, K.T. 13/10/2014, R.G. (T. 06/11/2014, M.S. 29167).



### C. TÜRK CEZA KANUNU AÇISINDAN DEĞERLENDİRME

KİT yönetim kurullarının özel sektörden atanan üyelerine, 657 sayılı Kanun'daki disiplin cezaları uygulanamazken TCK'nin kamu görevlilerince işlenebilen suçlara ilişkin cezalar uygulanabilmektedir. Zira TCK, 657 sayılı Kanun'a göre kamu görevlisini farklı tanılamıştır. TCK'nin 6'ncı maddesinde, ceza kanunlarının uygulanmasında kamu görevlisi deyiminden; kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir surette sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişinin anlaşılacağına hükmedilmiştir. Maddenin gerekçesinde de kişinin kamu görevlisi sayılması için aranacak tek ölçütün, gördüğü işin kamusal bir faaliyet olması gerektiği, kamusal faaliyetin ise Anayasa ve kanunlarda belirlenmiş olan usullere göre verilmiş bir siyasi kararlarla hizmetin kamu adına yürütülmesi olduğu belirtilmiştir<sup>47</sup>.

Bu hükümlerden hareketle Türk Ceza Kanunu açısından, KİT yönetim kurulu üyeliklerine özel sektörden atanmış olan kişiler de kamu görevlisi olarak değerlendirilmektedir. Nitekim KİT'ler, sermayelerinin tamamı devlete ait olmaları dolayısıyla tamamen kamu kaynağı kullanarak faaliyet göstermektedir. Zira Anayasa'nın 128'inci maddesinin birinci fıkrasında KİT'lerin kamu hizmeti yürütmüş oldukları da belirtilmektedir. KİT'lerin faaliyetlerine ilişkin karar yetkisi yönetim kurullarındadır. Bu itibarla KİT'lerin kamu hizmeti niteliğindeki faaliyetlerinde de yönetim kurulları karar yetkisine sahip olup bunlardan sorumludur. Yönetim kurulu kararlarında ise özel ya da kamudan atanan üyeler arasında bir ayırım olmayıp her üye eşit derecede yetki ve sorumluluğa sahiptir. Dolayısıyla özel sektör ayrımı olmaksızın tüm KİT yönetim kurulu üyeleri, görevleriyle ilgili iş ve işlemleri nedeniyle Türk Ceza Kanunu'nda hüküm altına alınan kamu görevlilerince işlenen suçlara yönelik cezalara muhatap olabilecektir.

TCK'nin 257'nci maddesinde görevi kötüye kullanma suçu düzenlenmiştir. Maddenin birinci fıkrasında "Kanunda ayrıca suç olarak tanımlanan haller dışında, görevinin gereklerine aykırı hareket etmek suretiyle, kişilerin mağduriyetine veya kamunun zararına neden olan ya da kişilere haksız bir menfaat sağlayan kamu görevlisi, altı aydan iki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır." hükmü bulunmaktadır. Görevi kötüye kullanma suçuyla amaçlanan hukuki menfaatin, kamu görevinde

<sup>47</sup> YOKUŞ SEVÜK, Handan, "Görevi Kötüye Kullanma Suçu (TCK m. 257)", Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 23, S. 39, Y. 2018, s. 263.

disiplinin sağlanarak kamu idaresinin maruz kalacağı olası zararın engellenmesi, olduğuna ilişkin görüşler bulunmaktadır<sup>48</sup>. Bunun yanı sıra korunan hukuki menfaati; kamusal görevlerin düzenli, etkili ve dürüst bir biçimde yerine getirilmesi, olarak belirten yazarlar da bulunmaktadır<sup>49</sup>. Zira kamu görevlisinin görevinin gereklerine aykırı davranmasının cezalandırılmasıyla; kamu görevlilerinin bu görevleri dolayısıyla kendilerine tanınan yetkileri hukuken belirlenmiş sınırlar içinde kullandıkları konusunda toplumda var olan güven duygusunun zedelenmesinin önüne geçilmeye çalışılmaktadır<sup>50</sup>. Her iki görüşe göre de nihai olarak korunan hukuki menfaat, kamu menfaatidir. Zira her iki durumda da kamu idaresi zarar görmekte ve doğrudan ya da dolaylı olarak tüm kamu bu zarara ortak olmaktadır.

257'nci madde hükmünde yer alan “görevinin gereklerine aykırı hareket etmek” ifadesindeki “görevinin gereği” kapsamına daha önce yapılan açıklamalar doğrultusunda KİT yönetim kurullarının yıllık programlarda kendileri için belirlenmiş olan somut hedefler ve faaliyetler de girmektedir. Zira Bakanlar Kurulu Kararıyla kabul edilen 2016 Yılı Programı, ilgili KİT'in yapabileceği yaş çay alımı için belirli bir miktar belirlemiştir. Bu miktar hedef ya da öngörü yapılmak yerine doğrudan programlanmıştır. Dolayısıyla ilgili KİT için emredici bir nitelik taşımaktadır. Bunun yerine getirilmemesi ise “görevinin gereklerine aykırı hareket etmek” eylemi kapsamına girmektedir. Bu aykırı hareketin ne şekilde yapılmış olduğunun önemi bulunmamaktadır<sup>51</sup>. Görevin gereği, kamu görevlisinin görevine ilişkin kendisini ilgilendiren birey işlemler olabileceği gibi ilgili kanun, tüzük, yönetmelik, genelge, kararname gibi düzenleme hükümleri de olabilmektedir<sup>52</sup>. Bu itibarla idari düzenlemeler de dâhil olmak üzere verilen görevin gereklerine aykırı hareket edilmesi ve kamunun da bu nedenle zarara uğraması durumunda, bu zara-

<sup>48</sup> ERMAN, Sahir/ ÖZEK, Çetin, Ceza Hukuku Özel Bölüm – Kamu İdaresine Karşı Suçlar, İstanbul, 1992, s. 207.

<sup>49</sup> TOROSLU, Nevzat, Ceza Hukuku Özel Kısım, Savaş Yayınevi, Ankara, 2012, s.302.

<sup>50</sup> ÖZGENÇ, İzzet/ ŞAHİN, Cumhur, “Kamu Görevinin Kötüye Kullanılması Suçu Üzerine Düşünceler”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. VI, S. 2003/1-2, Y. 2003, s. 195.

<sup>51</sup> OKUYUCU ERGÜN, Güneş, “Görevi Kötüye Kullanma Suçu”, TBB Dergisi, S. 82, Y. 2009, s. 10.

<sup>52</sup> SUCUOĞLU, Arif Naci, Ceza Hukuku'nda Görevi Kötüye Kullanma Suçu, Çankaya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, 2010, s. 46.

ra sebebiyet veren kamu görevlilerinin 257'nci madde hükmünde yargılanması söz konusu olacaktır.

Meydana gelen kamu zararının niteliği, madde metninde belirtilmemiş ancak madde gerekçesinde kamu zararı “kamunun ekonomik zararı” olarak ifade edilmiştir<sup>53</sup>. Yargıtay da vermiş olduğu kararlarda tutarlı bir şekilde kamu zararını, ekonomik açıdan zarar olarak değerlendirmektedir<sup>54</sup>. Bu kararlarla birlikte TCK 257'nci madde metninde görev zararına sebebiyet verebilecek fiillerin sınırlandırılmamış olması ve madde gerekçesindeki “ekonomik zarar” ifadeleri dikkate alındığında, kamu görevlilerinin görevlerinin gereklerine aykırı hareket etmek suretiyle kamunun zararına neden olmaları, bu kapsamda yargılanmaları için yeter koşul olacaktır. Örnek olayda, yeterli stok miktarı bulunmasına rağmen kendisi için programlanmış olan yaş çay alım miktarından daha fazla alım gerçekleştirmesi nedeniyle Kuruluşun ödemiş olduğu 1,9 milyon TL faiz gideri, daha önce açıklandığı üzere kamu zararını oluşturmaktaydı. Dolayısıyla burada kamunun ekonomik zararı söz konusudur. Kuruluş görevini gereği gibi yerine getirmemek suretiyle kamu kaynağını azaltmış bulunmaktadır. Kaldı ki kamu kaynaklarında yalnızca bir eksilmeye değil, artışa engel olmak durumunda da kamu zararı söz konusu olmaktadır<sup>55</sup>. Dolayısıyla örnek olayda kamu zararının oluşmasında bir beis bulunmamaktadır. Zarara neden olan alım miktarını belirleme yetkisinin yönetim kurulunda bulunması nedeniyle Kurulda cezai sorumluluğuna gidilebilecek organ da ilgili KİT yönetim kuruludur.

Bunlarla birlikte doktrinde, görevi kötüye kullanma suçunun varlığı için kamu görevlilerinin fiilleri nedeniyle zarar oluşacağını önceden bilmeleri gerekip gerekmediği konusunda farklı görüşler bulunmaktadır<sup>56</sup>. Görüşlerden birine göre görevi kötüye kullanma suçunun unsurlarından biri, kamu görevlisinin fiiliyle zarara neden olacağını bilmesi-

<sup>53</sup> SUCUOĞLU, s. 54.

<sup>54</sup> ÜZÜLMEZ, İlhan, “Görevi Kötüye Kullanma Suçu (TCK M. 257)”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. XVI, S. 1, Y. 2012, s. 201.

<sup>55</sup> TAYTAK, Mustafa, Kamu Mali Yönetiminde Kamu Zararı ve Tahsili, Ekin Yayinevi, Bursa, 2018, s. 38,39.

<sup>56</sup> KARTAL, Pınar Memiş, “Görevi Kötüye Kullanma Suçu (TCK m.257)”, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, C. 19, S. 2, Y. 2013, s. 1389.

dir<sup>57</sup>. Aksi görüşe göre ise zarar, suçun unsuru değil, objektif cezalandırılabilirlik şartı olması gerekçesiyle böyle bir bilgiye sahip olma gerekliliği bulunmamaktadır<sup>58</sup>. TCK 257'nci madde hükümleri değerlendirildiğinde, bu görüşe katılmak mümkündür. Zira söz konusu suçun düzenlendiği gerek madde metninden gerekse gerekçesinden, görevi kötüye kullanma suçu için kamu görevlisinin zarar öngörüsünün bulunması gerektiğine ilişkin bir ibare yer almamaktadır. Madde metnindeki "görevin gereklerine aykırı hareket" suç unsuru iken "kişilerin mağduriyeti", "kamunun zararı" ya da "kişilere sağlanan haksız menfaat" ise cezalandırılabilirliğin şartlarını oluşturmaktadır. Kaldı ki görevi kötüye kullanma suçu için zararın oluşacağını önceden öngörülmesi gerekliliği kabul edilse dahi çalışmada ele alınan örnek olay için sonuç değişmeyecektir. Nitekim örnek olayda hem geçmiş hem içinde bulunulan hem de gelecek yılın satışlarının çok üzerinde bir alım gerçekleştiren Kuruluşun, ilave stok oluşacağını ve bunun finansmanı dolayısıyla daha fazla borçlanma gerçekleştirmek suretiyle ilave faiz ödeyeceğini öngörmeme durumu söz konusu değildir.

TCK'nin 257'nci maddenin ikinci fıkrasında ise "Kanunda ayrıca suç olarak tanımlanan haller dışında, görevinin gereklerini yapmakta ihmal veya gecikme göstererek, kişilerin mağduriyetine veya kamunun zararına neden olan ya da kişilere haksız bir menfaat sağlayan kamu görevlisi, üç aydan bir yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır." hükmü bulunmaktadır. Örnek olay dikkate alındığında, ihmal ya da gecikme nedeniyle ancak daha az alım gerçekleşebilecek olup daha fazla yaş çay alımı söz konusu olamayacaktır. Yıllık programların KİT'ler için temel politika dokümanı olmaları ve 3346 sayılı Kanunda program hükümlerinin uygulanmasına yönelik bulunan açık hüküm doğrultusunda, yönetim kurulu üyelerinin programdaki hükmü bilmeme gerekçesiyle uygulamadıklarına ilişkin bir mazeret de geçerli olmayacaktır. Dolayısıyla örnek olay açısından, 257'nci maddenin ikinci fıkrası değil, birinci fıkrası kapsamında bir cezai sorumluluk söz konusu olabilecektir.

KİT'lerde bu değerlendirmelere konu olan hususların tespiti ve ilgili mercilere sevki temel olarak TBMM tarafından yapılabilecektir. Anayasa'nın 165'inci maddesinde "Sermayesinin yarısından fazlası doğ-

<sup>57</sup> SOYASLAN, Doğan, Ceza Hukuku Özel Hükümler, Yetkin Yayınevi, Ankara, 2012, s. 697.

<sup>58</sup> ARTUK, Mehmet Emin/ GÖKÇEN, Ahmet/ YENİDÜNYA, Ahmet Caner, Ceza Hukuku Özel Hükümler, 10. Baskı, Ankara, 2010, s. 947.

rudan doğruya veya dolaylı olarak Devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıklarının Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi esasları kanunla düzenlenir.” hükmü bulunmaktadır. Bu hüküm uyarınca TBMM, KİT’lerin denetimini 3346 sayılı Kanun hükümleri doğrultusunda gerçekleştirmektedir. Kanun’un 3’üncü maddesinde, KİT’lerin TBMM’ce denetlenmesinin, TBMM’ce seçilecek 35 milletvekilinden oluşan TBMM Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu tarafından gerçekleştirileceğine hükmedilmiştir. Kanun’un 7’nci maddesinin üçüncü fıkrasında “Komisyon ve alt komisyonlar, denetleyecekleri kuruluşların durumunu, ulusal ekonomiye faydalı olabilmeleri için özerk bir tarzda, ekonominin kuralları ve ekonomik gerekler dâhilinde, verimlilik ve karlılık ilkeleri doğrultusunda yönetilerek, kuruluş amaçlarına ulaşmalarını teminen; faaliyetlerinin mevzuata, uzun vadeli kalkınma planına ve planın uygulama programlarına uygunluğu yönlerinden inceler.” hükmü bulunmaktadır. Bu hükümden Komisyonun kuruluşların faaliyetlerini, kalkınma planı ve buna ilişkin program hükümlerine uygunluk açısından incelemekle de yükümlü olduğu anlaşılmaktadır. Dolayısıyla bu çalışmada örnek olarak sunulan program kararının yerine getirilip getirilmediğinin tespiti, TBMM KİT Komisyonu tarafından gerçekleştirilebilecektir. Komisyon bu gibi hususları, 3346 sayılı Kanun’un 7’nci maddesinin birinci fıkrası uyarınca Sayıştay Başkanlığı ve Cumhurbaşkanlığı tarafından kendisine sevk edilen raporlardan ya da doğrudan kendi çalışmaları üzerine tespit edebilir. Komisyon raporları aynı Kanun’un 8’inci maddesine göre TBMM Genel Kurulu’nda görüşülmekte ve 11’inci maddesi uyarınca ibra edilmeyen kuruluşların sorumluları hakkında genel hükümlere göre adli kovuşturma veya işlem yapılabilmesi için karar, TBMM Başkanlığınca Cumhurbaşkanlığına ve ilgili adli mercie bildirilmektedir.

## SONUÇ

Temelde kalkınma planlarının yıllık uygulamalarını içeren yıllık programlar, önceki sistemde Bakanlar Kurulu kararlarıyla alınırken mevcut durumda Cumhurbaşkanı kararlarıyla yürürlüğe girmekte ve tüm kamu kurum ve kuruluşları için bağlayıcı bir belge niteliği taşımaktadır. KİT’lerin TBMM’ce denetlenmesine ilişkin Kanun’un ilgili maddesinde, KİT’lerin faaliyetlerinin kalkınma planı ve ilgili programlara uygunluk açısından da inceleneyeceğine hükmedilmiştir. Dolayısıyla KİT’ler açısından yıllık program hükümlerinin bağlayıcılığı konusunda bir tereddüt bulunmamaktadır. Ekonomik ve sosyal kalkınma için merkezi

bir planlamanın yıllık uygulaması niteliği taşıyan yıllık programlarda pek çok hedef ve tedbir bulunmaktadır. Bu hedef ve tedbirlerden, somut birer faaliyet niteliğinde olan ve öngörü yerine kesin hüküm içerenlerin, ilgili kamu kuruluşlarınca yerine getirilmesi gerekmektedir. Aksi durum ise verilen görevin yerine getirilmemesi anlamında idare ve/veya ceza hukuku kapsamında değerlendirmeyi gündeme getirecektir.

Bu kapsamda çalışmada somut bir faaliyet olması açısından, 2016 Yılı Programıyla yaş çay alımına ilişkin programa bağlanan alım miktarı dikkate alınmıştır. Alıma ilişkin bu program kararı, hem net bir şekilde miktarın belirlenmiş hem de satıştağının aksine piyasa koşullarına bağlı olmadan tamamıyla ÇAYKUR'un kendi iradesiyle gerçekleştirilebilecek bir faaliyet olması açısından seçilmiştir. Böylece bu faaliyetin gereği gibi yerine getirilmemesinin sorumlusu olarak Kuruluş muhatap olarak alınabilecektir.

Söz konusu faaliyet dikkate alındığında Kuruluşun programlanan alım miktarından daha fazla alım gerçekleştirdiği ve bunun da stok miktarlarını artırdığı tespit edilmiştir. İhtiyacından daha fazla alım gerçekleştirmek suretiyle stok artışına neden olan bu yüksek alım, daha fazla borçlanmaya bu da daha fazla faiz gideri şeklinde finansman maliyetine neden olmuştur. Gerçekleşen alım miktarı ile program arasındaki farkın neden olduğu ilave borçlanmadan kaynaklı faiz maliyeti, kamu zararı olarak hesaplanmıştır. Zira KİT'lerin sermayelerinin tamamının devlete ait olması nedeniyle nihai olarak borçları ve bunların maliyetleri sermaye transferi yapılmak suretiyle genel bütçeden karşılanacaktır. Dolayısıyla Program'a riayet edilmeyerek daha fazla alım nedeniyle hesaplanmış olan ilave finansman maliyeti, kamu zararını temsil etmektedir. Hem görevin gereği gibi yerine getirilmemesi hem de bunun kamu zararına yol açması, söz konusu faaliyetin sorumluluğu konusunda bir yandan idare hukuku diğer yandan ise ceza hukuku açısından değerlendirme yapılmasını gerekli kılmıştır.

Mevzuatta aksi belirtilmemesi nedeniyle KİT yönetim kurullarına kamu görevlilerinin yanı sıra kamu görevlisi olmayan kişiler de atanabilmektedir. Bu durum ise idare hukuku kapsamındaki disiplin cezaları ile ceza hukuku kapsamındaki cezai hükümler açısından KİT yönetim kurulu üyelerinin sorumluluğunu farklılaşmaktadır. Görevin gereği gibi yerine getirilmemesi durumlarında KİT yönetim kurullarındaki kamu görevlileri için 657 sayılı Kanun'un disiplin hükümleri doğrultusunda işlem yapılabilecekken kamu görevlisi olmayan üyeler için bu

hükümlerin uygulanması mümkün olmayacaktır. Türk Ceza Kanunu'ndaki kamu görevlilerince işlenebilen suç ve bunlara uygulanacak cezaların kapsamına ise 657 sayılı Kanun'a göre kamu görevlisi sayılmayan yönetim kurulu üyeleri de girmektedir. Bunun nedeni ise TCK'de kamu görevlisi tanımının çok daha geniş yapılmasıdır. Söz konusu Kanun'daki kamu görevlisi için yapılan tanımlamadaki kamusal faaliyet vurgusu nedeniyle bu Kanun uyarınca KİT yönetim kurulu üyelerinin tamamı kamu görevlisidir.

Bu açıklamalar karşısında örnek olarak ele alınan yıllık program kararı ve buna ilişkin yapılan faaliyet dikkate alındığında, yapılması gerekli faaliyetin gereği gibi yerine getirilmemesi nedeniyle ilgili KİT'in kamu görevlisi olan yönetim kurulu üyeleri için 657 sayılı Kanun'un disiplin hükümleri doğrultusunda işlem yapılması gerektiği değerlendirilmiştir. Ayrıca kamu zararının oluşması nedeniyle ilgili KİT'in tüm yönetim kurulu üyelerinin, TCK gereğince görevi kötüye kullanma suçu açısından sorumluluklarına gidilebileceği sonucuna ulaşılmıştır. Her ne kadar KİT'ler 5018 sayılı Kanun kapsamında olmasa da kamu zararının bu Kanun'da daha detaylı hükümlerle açıklanması üzerine örnek olayda tespit edilen zarar söz konusu Kanun hükümlerince de değerlendirilmiş ve bu kapsamda da kamu zararı sonucuna ulaşılmıştır.

KİT'ler için bu değerlendirmelere konu olan hususların tespiti ve ilgili mercilere sevki temel olarak TBMM tarafından yapılabilecektir. Zira Anayasa hükmü uyarınca KİT'ler TBMM tarafından denetlenmekte ve bu denetim de TBMM KİT Komisyonu tarafından gerçekleştirilmektedir. 3346 sayılı Kanun uyarınca Komisyon'un, kuruluşların faaliyetlerini hem kalkınma planı hem de buna ilişkin program hükümlerine uygunluk açısından incelemek yükümlülüğü de bulunmaktadır. Bu itibarla bu çalışmada örnek olarak sunulan program kararının yerine getirilip getirilmediğinin tespiti TBMM KİT Komisyonu tarafından gerçekleştirilecektir. Komisyon'un bu gibi hususları tespiti ise Sayıştay Başkanlığı ve Cumhurbaşkanlığı tarafından kendisine sevk edilen raporlardan ya da doğrudan kendi çalışmaları üzerine mümkün olabilecektir. Komisyon raporlarının TBMM Genel Kurulu'nda görüşülmesi ve oylanması üzerine ibra edilmeyen kuruluşların sorumluları hakkında ise genel hükümlere göre adli kovuşturma veya işlem yapılabilmesi için karar, TBMM Başkanlığınca Cumhurbaşkanlığı'na ve ilgili adli mercie bildirilecektir.

## KAYNAKLAR

- AKALAN, Abdullah Recai, "Kamu Zararlarının Tazmini Konusunda Mevzuattan ve Uygulamadan Kaynaklanan Problemler ve Çözüm Önerileri", *Türk İdare Dergisi*, S. 473, Y. 2011, s. 9-41.
- AKDOĞAN, Abdurrahman, *Kamu Maliyesi, Sekizinci Baskı, Gazi Kitabevi, Ankara, 2002.*
- AKYAZAN, Ahmet Emrah, "Maddi Açından İdari İşlemler", *TBB Dergisi*, S. 85. Y. 2009, s. 220-240.
- Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi, S. 8, Y. 1991, s. 18-133.
- ARTUK, Mehmet Emin/ GÖKÇEN, Ahmet/ YENİDÜNYA, Ahmet Canner, *Ceza Hukuku Özel Hükümler, 10. Baskı, Ankara, 2010, ÇAYKUR 2016 Yılı Faaliyet Raporu, Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü, 2017.*
- BAŞ, Hasan, "Hesap Verme Sorumluluğu ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu", *20. Türkiye Maliye Sempozyumu, Y. 2005, s. 400-416.*
- ÇAYKUR 2017 Yılı Faaliyet Raporu, Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü, 2018.
- ÇAYKUR Çay Sektörü Raporu 2019, Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü, 2020.
- ÇAYKUR 2020 Yılı Faaliyet Raporu, Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü, 2021.
- Danıştay Dergisi, S. 5, Y. 1972, s. 132-137.*
- DURAN, Lütfi, "Türkiye'de Planlamanın Hukuki Rejimi", *Danıştay Dergisi, S. 18-19, Y. 1975, s. 15-31.*
- ERMAN, Sahir/ ÖZEK, Çetin, *Ceza Hukuku Özel Bölüm – Kamu İdare sine Karşı Suçlar, İstanbul, 1992.*
- 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, S. 4, Y. 2018, s. 921-940.*
- KAĞITÇIOĞLU, Mutlu, "İdari İşlemin İcrailiği", *TBB Dergisi, S. 103, Y. 2012, s. 267-284.*
- KARTAL, Pınar Memiş, "Görevi Kötüye Kullanma Suçu (TCK m.257)", *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, C. 19, S. 2, Y. 2013, s. 1373-1396.*



- KOÇBERBER, Seyit, "Kamu Zararı Kavramı Üzerine Yargı Kurumları Arasındaki Hüküm Uyuşmazlıklarında Uyuşmazlık Mahkemesinin Rolü ve Önemi", *Sayıştay Dergisi*, S. 97, Nisan-Haziran, Y. 2015, s. 55-75.
- KUZU, Burhan, "Hukuk Devleti ve Hukuk Zihniyeti", *Akademik Araştırmalar Dergisi*, S. 11, Y. 2002, s. 1-12.
- OKUYUCU ERGÜN, Güneş, "Görevi Kötüye Kullanma Suçu", *TBB Dergisi*, S. 82, Y. 2009, s. 1-31.
- ÖZGENÇ, İzzet/ ŞAHİN, Cumhur, "Kamu Görevinin Kötüye Kullanılması Suçu Üzerine Düşünceler", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. VI, S. 2003/1-2, Y. 2003, s. 189-238.
- PARLAK, Nükrettin, "Sayıştay Yargısında Kamu Zararı Kavramı: Sorunlar ve Öneriler", *Sayıştay Dergisi*, S. 108, Y. 2018, s. 7-38.
- PINAR, Abuzer, *Kamu Maliyesi ve Maliye Politikası*, 7. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2011.
- SOYASLAN, Doğan, *Ceza Hukuku Özel Hükümler*, Yetkin Yayınevi, Ankara, 2012.
- SUCUOĞLU, Arif Naci, *Ceza Hukuku'nda Görevi Kötüye Kullanma Suçu*, Çankaya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, 2010.
- TAYTAK, Mustafa, *Kamu Mali Yönetiminde Kamu Zararı ve Tahsili*, Ekin Yayınevi, Bursa, 2018.
- TOROSLU, Nevzat, *Ceza Hukuku Özel Kısım*, Savaş Yayınevi, Ankara, 2012.
- ÜZÜLMEZ, İlhan, "Görevi Kötüye Kullanma Suçu (TCK M. 257)", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. XVI, S. 1, Y. 2012, s. 191-216.
- YOKUŞ SEVÜK, Handan, "Görevi Kötüye Kullanma Suçu (TCK m. 257)", *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 23, S. 39, Y. 2018, s. 257-316.
- 2016 Yılı Programı, R.G. (T. 23/01/2016, Mükerrer S. 29602).