

Yayın Geliş Tarihi: 09.11.2018
Yayına Kabul Tarihi: 27.11.2019
Online Yayın Tarihi:20.03.2019
http://dx.doi.org/10.16953/deusosbil.481131

Dokuz Eylül Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi
Cilt: 21, Sayı: 1, Yıl: 2019, Sayfa: 127-146
ISSN: 1302-3284 E-ISSN: 1308-0911

Araştırma Makalesi

KAMU ZARARI UYGULAMALARININ KAMU GÖREVLİLERİ ÜZERİNE YANSIMALARI¹

Mustafa TAYTAK*
Murat AYDIN**

Öz

Kamu hizmetleri yerine getirilirken; kamu kaynaklarının yasalara uygun, verimli ve etkin kullanılması gerekmektedir. Aksi takdirde kamu zararı ortaya çıkabilmektedir. Kamu zararı; kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden dolayı kamu kaynağında artışa engel olunması veya eksilmeye neden olunmasıdır. Bu kapsamda kamu zararı, bu fiilleri yapan kamu görevlilerinden tahsil edilmekte, hesap yargılaması noktasında idarenin kamu zararı konusunda herhangi bir sorumluluğu bulunmamaktadır. Bu çalışma, kamu görevlilerinin kamu zararı düzenlemesini nasıl algıladıkları ve kamu zararı ile ilgili düzenlemelerin, kamu görevlilerinin çalışma gayreti üzerinde nasıl bir etkiye sahip olduğunu ortaya koymayı amaçlamaktadır. Bu bağlamda çalışmada derinlemesine görüşme tekniği kullanılmış, Isparta, Manisa ve Uşak illerinde farklı kurumlarda çalışan kamu görevlilerine önceden hazırlanmış sorular yöneltilmiştir. Çalışma sonucunda, kamu zararı unsurları arasında yer alan kusur ve ihmallerin derecelendirilmesi gerektiği, bunun yanında küçük ihmal ve kusurların kamu zararının unsurları arasından çıkarılması gerektiği vurgulanmıştır. Ayrıca kamu zararı ile ilgili düzenlemelerin kamu görevlilerinin çalışma gayretlerini de olumsuz yönde etkilediği tespit edilmiştir. Bu bağlamda Türk mali mevzuatı içerisinde yer alan normların, kamu zararı tanımı ve unsurları açısından tereddüde mahal vermeyecek şekilde yeniden düzenlenmesi ve uygulamada yeknesaklığın sağlanması gerekmektedir.

Anahtar Kelimeler: Sayıştay, Mali Denetim, Kamu Zararı, Mali Sorumluluk.

Bu makale için önerilen kaynak gösterimi (APA 6. Sürüm):

Taytak, M. & Aydın, M. (2019). Kamu zararı uygulamalarının kamu görevlileri üzerine yansımaları. *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 21 (1), 127-146.

¹ Bu çalışma 21-23 Eylül 2017 Tarihinde gerçekleştirilen International Applied Social Sciences Congress'de tebliğ olarak sunulan çalışmanın genişletilmiş halidir.

*Dr. Öğr. Üyesi, Uşak Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, ORCID: 0000-0002-0987-1123, mustafa.taytak@usak.edu.tr

**Dr. Öğr. Üyesi, Uşak Üniversitesi, Uygulamalı Bilimler Yüksekokulu, Muhasebe Bilgi Sistemleri Bölümü, ORCID: 0000-00002-7211-5208, murat.aydin@usak.edu.tr

REFLECTIONS OF PUBLIC LOSS IMPLEMENTATION ON PUBLIC OFFICIALS²

Abstract

When public services are fulfilled; it is necessary to use public resources appropriately, efficiently and effectively. Otherwise, public loss can arise. Public loss is to prevent increase in public resources or to reduce due to intent, defect and omission of public officials. In this context, the public loss is collected from the public officials who carry out these acts, and the administration does not have any responsibility for the public loss. This study aims to determine how do public officials perceive public loss implementation and how do public loss implementations effects to public employees' about their working effort. In this study, in-depth interview technique has been used. In this scope; pre-prepared questions have been directed to public officials who are working at different institutions in Usak, Isparta and Manisa. As a result of the study, it has been emphasized that the deficiencies and omissions among the public loss elements should be graded, and that minor negligence and defects should be removed from the elements of public loss. In this context, it is necessary to reorganize the norms included in the Turkish financial legislation in a way not to hesitate in terms of definition and elements of public loss and to ensure uniformity in practice.

Keywords: Turkish Court of Accounts, Financial Audit, Public Loss, Responsibility.

GİRİŞ

Zarar kelimesi “bir şeyin, bir olayın neden olduğu çıkar kaybı veya olumsuz, kötü sonuç, dokunca, ziyan, mazarrat” (TDK, 2018) gibi anlamlara gelecek şekilde günlük hayatta çok sık kullanılmaktadır. Zarar halinde insanlar, kendilerini mağdur hisseder ve doğal olarak zararlarının telafi edilmesini isterler. Kişilerin şahsi ve ticari hayatlarında yaşanan bu durum kamu kaynaklarının kullanılması sırasında da görülebilmektedir.

Kavramsal olarak “Kamu Zararı” ifadesine 2006 yılına kadar Türk mevzuat sistemi içerisinde rastlanılmamaktaydı. Söz konusu döneme kadar kamu zararı ifadesi yerine “hazine alacağı, hazine zararı, devlet zararı, kişi borcu, amme alacağı” gibi ifadelerin 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’nda ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunu’nda sıkça yer verildiği görülmektedir.

2006 yılına gelindiğinde Türk mali sisteminde yaşanan gelişmelere paralel olarak hazırlanan ve bu dönemde yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve aynı yıl içerisinde yayınlanan “Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”te (bundan sonra ilgili yönetmelik ibaresiyle ifade edilecektir) “Kamu Zararı” kavramına yer verilerek mevzuat sistemi içerisine dâhil edilmiştir. Bu yeniliklerden sonra düzenlenmiş olan 6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nda da kamu zararı kavramına yer verildiği görülmektedir. Ayrıca,

² This study is an expanded version of the paper presented at the International Applied Social Sciences Congress held on 21-23 September 2017.

1982 Anayasa'sında, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda, Türk Ceza Kanunu ve Borçlar Kanunu'nda da yapılan değişiklikler ile birlikte kamu zararına ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir (Yereli & Bülbül, 2013: 11-12).

Çalışmada, yukarıda ifade edilen kanun ve yönetmelikler “kamu zararı” kavramı özelinde ele alınarak mevzuat boyutunda eksik görülen yönlerin ortaya konulması, uygulamada karşılaşılabilecek sorunların tespit edilmesi ve mali sorumluluğu bulunan kamu görevlilerinin kamu zararı algıları ve çalışma performansları üzerindeki etkileri ele alınacaktır. Bu bağlamda kamu zararı kavramı, kamu zararının unsurları ve mali sorumluların durumu kapsamlı bir şekilde irdelenmiştir. Özellikle kamu zararı noktasında ulusal literatür detaylı bir şekilde taranmış, çalışmanın konusu ile irtibatlı olduğu görülen çalışmalar tablo halinde sunulmuştur. Literatürde yer alan çalışmalarda, kamu zararı ile ilgili yapılan yasal düzenlemelerin kamu görevlisini mağdur edebileceğine yönelik ifadelerin bazı çalışmalarda yer aldığı görülmüş, ancak kamu görevlilerinin algılarını ölçmeye yönelik herhangi bir çalışmaya rastlanılamamıştır. Bu bağlamda çalışmada derinlemesine görüşme tekniği kullanılarak kamu idarelerinde çalışan kamu görevlilerinin kamu zararı kavramından ne anladıkları, kamu zararı kavramını nasıl algıladıkları ve kamu zararı ile ilgili mevzuata ilişkin düzenlemelerin kamu görevlilerinin çalışma gayretleri üzerinde nasıl bir etkiye sahip olduğu ortaya konulmaya çalışılmıştır.

KAMU ZARARI KAVRAMI VE UNSURLARI

Yukarıda da ifade edildiği gibi Kamu Zararı kavramı 5018 sayılı Kanun ile mevzuatımıza girmiş olan bir ifadedir. Dolayısıyla bu başlık altında 5018 sayılı Kanun ve sonrasında düzenlenen birincil ve ikincil mevzuatlar kapsamında kamu zararı kavramı ele alınacak ve kamu zararından bahsedebilmek için gerekli olan unsurların ne/neler olduğu noktasında bilgiler verilecektir.

Kamu Zararı Kavramı

Zarar kavramı kişilerin ve/veya kurumların malvarlıklarında haksız yere azalışa neden olunması halidir. Bu ifade, kişiler kapsamında kişisel zarar, kamu sektörü kapsamında ise kamu veya hazine zararı olarak söz konusu olabilecektir (Bayar, 2011: 39). 5018 sayılı Kanun'da ise kamu zararı; “*Kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasıdır*” şeklinde ifade edilmiştir. Yine bu düzenleme kapsamı ve ışığında düzenlenen ilgili yönetmelik ile birlikte de kamu zararına ilişkin detaylar düzenlenmiştir. Ayrıca 6085 sayılı Sayıştay Kanunu da kamu zararı ile ilgili düzenlemesinde 5018 sayılı Kanundaki düzenlemeye atıfta bulunarak kamu zararı açısından 5018 sayılı Kanuna uyduğunu göstermiştir (Taytak, 2018: 5).

5018 sayılı Kanun'da yer alan düzenlemeye göre kamu zararından söz edebilmek için,

- i) Kusurlu kamu görevlisinin,
- ii) Kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinin,
- iii) Mevzuata aykırı karar, işlem ve eylemlerinin,
- iv) Kamu kaynağında artışa engel veya azalışın,
- v) Zararın Kanun ve Yönetmelikte sayılan kriterlerden hangisine göre gerçekleştiğinin,
- vi) İlliyet bağının ve
- vii) Kamu idaresinin yönetmelikte³ düzenlenen istisnalar kapsamında yer alıp almadığının,

Ortaya konulması gerekmektedir (Orulluoğlu, 2012: 2-3).

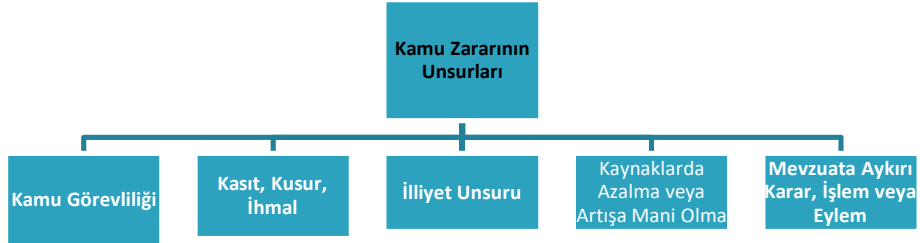
Söz konusu düzenlemelerde kamu zararının tanımlanmasında kullanılan üç ifadenin (kasıt-kusur-ihmal) özellikle seçilmesi, zarara sebep olan muhatabın sorumluluk alanının daha da genişlemesine yol açmaktadır. Kasıt, kusur ve ihmal, muhataba neredeyse mazeret imkânı tanımamaktadır. İlgili düzenlemelerde kamu zararı tanımında ifade edilen bir başka önemli konu da zararın mahiyetidir. Yani, üç fiilin kamu kaynaklarında meydana getirdiği etkidir. Etki iki şekilde ifade edilmiştir. Artışa engel olma ve eksilmeye neden olmadır. İlk akla gelen, kaynaklarda eksilmedir. Fakat kanun artışa engel olma ifadesini de seçerek, zararın mahiyetinin şümulünü genişletmiştir.

Kamu Zararı Unsurları

5018 sayılı Kanunun ifade ettiği kamu zararından söz edebilmek için Kanunda belirtilen şartların meydana gelmesi gerekmektedir. Kamu zararının tespitinde Şekil 1’de de gösterildiği üzere Kanunda 5 temel unsur dikkati çekmektedir. Dolayısıyla kamu zararının ortaya çıkması ve tespit edilmesi bu unsurlara bağlıdır. Diğer bir ifadeyle kamu zararından bahsedebilmek için kamu görevlisinin kasıt, kusur veya ihmali yoksa kamu zararından bahsedilemeyecektir. Bu bağlamda kamu görevlilerinin kamu zararı karşısındaki sorumluluğunda “kusursuz sorumluluk” ilkesi terk edilerek, sorumlulukta kusuru esas alan “kusurlu sorumluluk” ilkesi benimsenmiştir (Taytak, 2013: 52). Şimdi sırasıyla kamu zararında esas alınacak olan unsurları tek tek inceleyelim.

³ Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, Karar Sayısı: 2006/11058, RG. T. 19.10.2006, No: 26324. “Md. 2. Bu yönetmelik, Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar hariç olmak üzere, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde tespit edilen kamu zararlarından doğan alacakları kapsar”.

Şekil 1. Kamu Zararı Unsurları



Kamu görevliliği

5018 sayılı Kanun ve ilgili yönetmelikte kamu görevlisi ibaresi yer almakla birlikte kamu görevlisinin kim ya da kimlerden oluştuğuna yönelik herhangi bir düzenlemeye rastlanılmamaktadır. Bunun yanında kamu görevlisi kavramı 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nda da dolaylı olarak geçmektedir. Sayıştay Kanunu'nda kamu görevlisi tabirinin yanında “sorumlu” ve “diğer ilgili” ifadelerinin de kullanıldığı görülmektedir. Dolayısıyla kamu zararı noktasında kamu görevlisi ibaresinden ne almamız gerektiğini ortaya koyabilmek adına mevzuatta yer alan kamu görevlileri ile ilgili düzenlemelere bakmamız gerekecektir.

Bu bağlamda ilk olarak 1982 Anayasasında yer alan “*Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür*” (md. 128) amir hükmü kamu görevlisinden ne anlamamız gerektiğini izah etmektedir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanun'unda ise memurun tanımı şu şekilde yapılmaktadır. Buna göre Memur, “*mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler*” (md. 4) olarak tanımlanmıştır. Türk Ceza Kanunu'nda ise kamu görevlisi; “*kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir surette sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişi*” (md. 6) olarak tanımlanmaktadır. 2004 yılında yeni Türk Ceza Kanunun yürürlüğe girmesine kadar, kamu hizmetlerini gören kişiye memur denmiş, bazı noktalarda haksız uygulamalara sebep olunmuştur. Yukarıda bahsi geçen yasal düzenlemelerle, kamu faaliyetlerini yürütenlere kamu görevlisi denerek, kamu zararının tahsilinde memur, tek muhatap olmaktan çıkartılmıştır.

Sonuç olarak mevcut mevzuat hükümleri doğrultusunda kamu zararı hususunda sorumlu tutulması gereken kamu görevlilerinin özelliklerini şu şekilde belirtebiliriz;

- i) Devlet tüzel kişiliği içinde kamu hizmeti sunmak⁴,
- ii) Kamu hizmeti sunumunda görevli ve yetkili olmak,
- iii) Görevin, kamu hizmetinin gerektirdiği asli ve sürekli olması,
- iv) Devletle arasındaki ilişkinin kanunla önceden belirlenmiş statüler olması
- v) Yapılan görev ve yetki alanı içerisinde kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye sebep olunması gibi özelliklerin bir şahısta vücut bulması halinde kamu zararından sorumlu olacak olan kamu görevlisinden bahsedebiliriz (Taytak, 2018: 30).

Kasıt, kusur, ihmal durumlarının varlığı

1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'na göre, kusursuz sorumluluk hali esas durumda iken 5018 sayılı Kanunu ile kusurlu sorumluluk durumu tesis edilmiştir (Kuluçlu, 2011: 53). Diğer bir ifadeyle 5018 sayılı Kanun ile birlikte kusurun varlığı, çeşidi ve derecesi kamu zararı noktasında en önemli unsur haline gelmiştir. Netice itibarıyla son düzenlemeler ışığında kusur varsa ancak o zaman kamu zararından bahsedebileceğiz; kusur olmaksızın mevzuata aykırılık hali söz konusu olursa kusursuz sorumluluk ya da sadece zarardan bahsedilebilecektir (Aksoy ve Kızılkaya, 2017: 64).

Kanunun kusurlu sorumluluğu benimsemesi, kamu görevlisinin subjektif durumunu dikkate alması demektir ki; bu kamu görevlisinin lehine görülmektedir. Ancak kasıt, kusur veya ihmal ifadelerinin kanunda zikredilmesi, kusurluluk hali saptanırsa, tazmininden kurtulamaması anlamına gelmektedir. Kasıt ve ihmal konuları, temel anlamda, 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nda etraflıca incelenmiştir. Söz konusu iki kanuni düzenlemede de kasıt ve ihmal müessesesi kusurun derecesi olarak vurgulanmıştır (Yereli & Bülbül, 2013: 11-12). Yargıtay da emsal kararlarında, kasıt ve ihmali, kusurun iki şubesi olarak görmüş ve kusuru da haksız eylem sorumluluğunun kurucu öğelerinden biri olarak değerlendirmiştir⁵.

Bu durumda, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu kasıt ve ihmali yanında kusurdan da bahsetmesi ve hatta kusur ifadesini kasıt kelimesinden sonra kullanmış olması, ayrıca kasıtle eşdeğer statüde ya da ikinci sırada kullanarak önemli olan unsurun kasıt olduğu algısını oluşturmak istemesi hukuksal bir hata olarak kabul edilmektedir (Yereli & Bülbül, 2013: 11-12).

⁴ Bu görevliler Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin kapsamını belirleyen 2'nci maddesinde belirtilen Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar hariç Genel Bütçeli Kuruluşlar, Özel Bütçeli Kuruluşlar, Sosyal Güvenlik Kurumları ve Mahalli İdarelerde çalışan kamu görevlileridir.

⁵<http://legalbank.netbelge/y-4-hd-e-1989-2654-k-1989-3367-t-11-04-1989-haksiz-fiillerden-dogan-sorumluluk/579018> (Erişim tarihi: 28.12.2014 Saat: 19:35)

Esasen, 5018 sayılı Kanun'un belirttiği kusura bağlı sorumluluğun vurgulanması için, sorumluluk hukuku açısından sadece kusurun ifade edilmesi yeterli olabilecektir (Yereli & Bülbül, 2013: 11-12). Netice itibariyle, 5018 sayılı Kanun'un da kusur sorumluluğu prensibinin getirilmiş olması ile kişinin mali sorumluluğa muhatap olabilmesi için yapılan işin mevzuata aykırı olmasının tek başına yeterli olamayacağı mutlaka ve mutlaka kasıt, kusur ve ihmalin de varlığının tespit edilmesi gerekecektir (Demirel & Keleş, 2010: 179).

Mevzuata aykırı karar, işlem veya eylem

“Belirli bir ülkede yürürlükte bulunan kanun, tüzük, yönetmelik vb. normların bütünü” olarak tanımlanan mevzuat kelimesinin anlamı çok çeşitlidir (Kuluçlu, 2011: 53). Dolayısı ile mevzuat ifadesi, Anayasadan başlayıp meslek kararına kadar uzanan geniş bir hattı ifade etmektedir.

5018 sayılı Kanuna göre “Kamu Zararını; kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasıdır”(md. 71) şeklinde tanımlarken, kamu görevlisinin mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemlerine atıfta bulunulmuştur.

Yine 1982 Anayasasına göre “kamu hizmetlerinde herhangi bir sıfat ve suretle çalışmakta olan kimse, üstünden aldığı emri, yönetmelik, tüzük, kanun veya Anayasa hükümlerine aykırı görürse, yerine getirmez ve bu aykırılığı o emri verene bildirir” amir hükmü gereği kamu hizmetlerinin nasıl ifa edileceğinin sınırlarını çizmiştir. Söz konusu bu düzenlemeye göre kamu görevlisi, kamunun kaynaklarını kullanırken hukuka uygun hareket etmesi ve yasal sınırlardan tecavüz etmemesi noktasında uyarılmıştır.

Netice itibariyle 5018 sayılı kanun çerçevesinde kamu görevlileri tarafından yapılan bir fiil, hukuk düzenindeki herhangi bir emri ihlal ettiği zaman mevzuata aykırı karar, işlem ya da eylem olur. Mevzuata aykırı karar, işlem ve eylem kanunların yapılmamasını emrettiği bir eylemin yapılması şeklinde ortaya çıkabileceği gibi yapılmasını emrettiği bir davranışın yapılmaması halinde de ortaya çıkabilecektir (Sayın, 2000: 60). Dolayısıyla kamu zararı kamu görevlilerinin aktif ya da pasif bir eylemi sonucunda kamu kaynağında artışa engel ya da eksilmeye neden olunması neticesinde ortaya çıkabilmektedir. Bu bağlamda mevzuata aykırı eylem ve kararları neticesinde kamu zararına sebebiyet veren kamu görevlisi zararın tahsilinde birincil derecede muhatap kabul edilecek ve kendisinden tazmin edilecektir.

Kamu kaynaklarında azalma veya artışa mani olma

5018 sayılı Kanun, kamu zararının sınırlarını genişletmek için kamu kaynaklarında azalmanın yanında, kamu kaynaklarında artışa mani olma şartını da eklemiştir. Zira kaynaklarda artışa mani olmak, rasyonel olarak bir azalmaya sebep olacağından kamu zararı olarak görülmüştür. 5018 sayılı Kanun Tanımlar başlıklı

3'üncü maddesinde “borçlanma suretiyle elde edilen imkânlar dâhil kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değerleri” şeklinde ifade etmiştir. Görüldüğü gibi, kamuda parayla ifade edilebilecek her şey kamu kaynağına dâhil olduğu gibi, para ile ifade edilmeyen haklar ve her türlü değerler de kamu kaynağı olarak tanımlanmaktadır. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nda da “kamuya ait veya kamu gücü kullanılarak elde edilen gelirler, taşınır ve taşınmaz mallar ile Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler, para, alacak ve haklar, borçlanma suretiyle elde edilenler dâhil her türlü değerler ile bağış ve yardımlar” (md. 2/1) olarak ifade edilmektedir.

Bu bağlamda kamu zararından söz edebilmek için, kamu gelirleri, taşınır ve taşınmaz mallar, para, alacak ve haklar dâhil her türlü değerler, Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler kamu kaynağı olarak ifade edilmiştir. Dolayısıyla bu belirtilen kamu kaynaklarının herhangi birinde meydana gelecek olan artışa engel veya eksilmeye neden olunması durumundan kamu zararı doğmuş olacaktır (Taytak, 2018: 38-39). Aksi halde zarar etmeye teşebbüsün olması veya zarar tehlikesinin olması idarenin kaynaklarında bir azalmaya veya artışa mani bir durum meydana getirmeyeceğinden, kamu zararı olarak değerlendirilemeyecektir.

İllyet unsuru

Hukuk literatüründe illiyet bağı sorumluk müessesesinin varlığı noktasında en önemli şartların başında gelmektedir. Bu bağlamda illiyet bağının varlığı, sadece kamu zararında sorumluluk için değil, hukuk düzeninde yer alan her türlü sorumluluk için olmazsa olmaz bir şart olarak görülmektedir (Eren, 2010:504). İllyet unsurunun var olması, kusursuz sorumlulukta kusur sorumluluğunda olduğu gibi kusur aranmadığından, daha da önemli bir hale gelmektedir (Duran, 1964:309).

5018 sayılı Kanun’da kamu zararı tanımlanırken doğrudan illiyet bağının varlığından bahsetmemekle birlikte, tanımda “kaynaklanan” ve “sonucunda” kelimelerine yer verilmiş olması nedensellik bağının var olması gerektiğine işaret etmektedir. 5018 sayılı Kanununda yer alan tanımları tekrar gözden geçirecek olursak “kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasıdır” gerekmektedir. Netice itibariyle illiyet bağının bulunmaması, kamu görevlisini, kamu zararı olsa bile, sorumluluktan kurtarmaktadır.

Netice itibariyle “İllyet bağı” ifadesine 5018 sayılı kanunda rastlanmazken, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nda yer alan “Sorumlular; mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri ile illiyet bağı kurularak ... kamu zararından tek başlarına veya birlikte tazmin ile yükümlüdür” şeklindeki düzenlemesinde yer verilmiş olduğu görülmektedir.

Ayrıca burada Anayasanın 137’nci maddesinde yer alan “Kamu hizmetlerinde herhangi bir sıfat ve suretle çalışmakta olan kimse, üstünden aldığı emri, yönetmelik, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, kanun veya Anayasa hükümlerine aykırı görürse, yerine getirmesini ve bu aykırılığı o emri verene bildirir. Ancak, üstü

emrinde ısrar eder ve bu emrini yazı ile yenilirse, emir yerine getirilir; bu halde, emri yerine getiren sorumlu olmaz” şeklindeki amir hükmü kapsamında da kamu zararında sorumluluğu ele almak gerekecektir. Bu hükmü esas aldığımızda kamu zararı olgusunun var olduğu hallerde konusu suç teşkil eden ya da konusu suç teşkil etmeyen durumlardan bahsedilebilecektir. Eğer kamu zararı konusu suç teşkil etmeyen bir durum ise sorumlular kamu zararı noktasında mali yükümlülük altına girmelerine rağmen herhangi bir cezai sorumlulukları ortaya çıkmayacaktır. Ancak konusu suç teşkil eden bir durum neticesinde kamu zararına sebebiyet verilmiş ise bu durumda hem mali sorumlulukları ortaya çıkacak hem de cezai anlamda sorumlulukları doğmuş olacaktır (Özen, 2017: 150).

KAMU ZARARINDA SORUMLULUK

Kamu hizmetleri yerine getirilirken, kamu kaynaklarının yasalara uygun, verimli ve etkin kullanılması esastır (Üstün, 2005: 10). Sorumluluk kelimesi “bireyin kendi davranışlarını ya da yetki alanı içerisinde meydana gelen olayların sonuçlarına katlanması veya üstlenmesi” olarak tanımlanmaktadır⁶. Sorumluluk ayrıca, kural dışı davranışın hesabını verme, tazminat ödeme ve suçun cezasını çekme anlamlarına da gelmektedir (Üstün vd. 2011: 379-397). Mali sorumluluk ise; kişi ya da kişilerin devlete veya herhangi bir şahsa yönelik oluşturdukları zararların kendisine ödettilmesiyle sonuçlanan bir sorumluluk türüdür.

Diğer bir ifade ile bütçenin yönetimi kapsamında mali nitelikteki iş ya da işlerin ifası, kamu gelirlerinin takip ve tahsili, devlet mallarının korunması ve idare edilmesi ile söz konusu durumlarla ilgili hesapların muhasebeleştirilmesi ve yetkili merciler önünde hesabının verilmesi olarak tanımlanabilecektir (Bayar, 2008: 13-20).

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanuna Kapsamında Sorumluluk

5018 sayılı Kanunda yer alan sorumluluk konusu, idari ve mali olarak ele alınmıştır. Söz konusu kanuni düzenleme içerisinde idari sorumluluk geniş bir şekilde yer bulmasına karşılık, mali sorumluluk konusuna gereken önemin verilmediği görülmektedir (Arslan, 2004: 150-193). Ayrıca 5018 sayılı Kanunda “hesap verme sorumluluğu” ile “zarardan sorumluluk” konusunun ayrı ayrı düzenlenmiş olması da mali sorumluluk konusunda karmaşıklığa neden olabilmektedir. Buna göre hesap verme sorumluluğu “*her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır*” şeklinde tanımlanmasına karşın, mali sorumluluğun bu tanımın içinde

⁶http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.54ac343a0aa879.87251514

mi yoksa dışında mı olduğu belirtilmemiştir (Saraç, 2005: 122-163). Hesap verme sorumluluğunun başka bir tanımında (INTOSAI Denetim Standartları, 1997) ise “*Kamu teşebbüsleri ve şirketleri de dâhil olmak üzere, kendilerine kamu kaynakları emanet edilen kişi ve idarelerin mali, idari ve program görevlerinden ötürü açıklama yapma ve bu görevleri kendilerine verenlere durumu bildirme mecburiyetidir*” denilmesiyle mali sorumluluğun, hesap verme sorumluluğunun kapsamı içerisinde olduğu anlaşılmaktadır (Gürocak, 2010: 157).

5018 sayılı Kanunun, mal yönetiminde etkililik ve sorumluluk başlığı altında yer alan düzenlemesine göre; “*Kamu idarelerine ait malları edinme, kiralama, tahsis, yönetim, kullanma ve elden çıkarma işlemleri, mevzuatında öngörülen kurallar dâhilinde hizmetin amacına uygun olarak verimlilik ve tutumluluk ilkesine göre yapılır. Bu ilkeye aykırı eylem ve işlemlerden doğacak zararlardan, malların yönetimi veya kullanılması hususunda yetki verilenler sorumludur*” denilmesiyle de mal yönetimiyle ilgili ortaya çıkabilecek olan zararın hangi işlemler neticesinde doğacağı, sayılan işlemlerin hangi ilkeler ışığında yapılması gerektiği ve sorumluların kimler olacağı belirtilmiştir. Söz konusu düzenlemeye bakıldığında mal yönetimi ile ilgili kamu zararı meselesi ayrıntılı bir şekilde izah edilmiş olmasına karşın, mali sorumluluk konusunun açıklanmasında Kanunun yetersiz kaldığı görülmektedir. Sorumluluk müessesesi açısından sorumluluğun niteliği, kime karşı olduğu ve nasıl belirleneceği gibi hususlar açık bir şekilde ifade edilememiştir (Arslan, 2004: 150-193).

Sayıştay Kanunu Kapsamında Sorumluluk

Anayasa'nın 160'ıncı maddesine göre; “*Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile Sosyal Güvenlik Kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir*”. Anayasanın bu amir hükmüne göre Sayıştay, dış denetim yapmakla yetkili kurum olduğu belirtilmiştir. Esasen dış denetim, harcama sonrası denetimden başka bir şey değildir (Üstün vd., 2011: 379-397). 1982 Anayasa'sı Sayıştay'a iki temel görev vermiştir. Bunlardan ilki; kamu idarelerinin bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek, diğeri ise, sorumluların hesap ve işlemlerini hesap yargısı ile kesin hükme bağlamaktır (Yılmaz, 2011: 33). Netice itibarıyla Sayıştay'ın görevi, özet olarak; denetleme, inceleme ve kesin hükme bağlamadır. Bu temel üç görev çerçevesinde bakıldığında sorumluluk ve sorumluların net bir şekilde belirlenmiş olması Sayıştay ve hesap yargılaması açısından hayati öneme sahiptir.

Ancak yukarıda da ifade edildiği gibi sorumluluk müessesesi, 5018 sayılı Kanunda, görev ve yetki bağlamında ele alınmış olması, mevzuat içerisinde dağınık bir yapı içerisinde ele alınmış olması ve mali sorumluluk müessesesinin açık ve net bir şekilde ifade edilememiş olması Kanunun eksik kalan yönleri olarak ifade edilebilecektir.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nda yer alan "Sorumlular ve Sorumluluk Haller" başlıklı düzenlemede ise "bu Kanunun sorumlular ve sorumluluk halleri uygulamasında; 5018 sayılı Kanun ve Sayıştay denetimi ile ilgili diğer kanunlarda belirtilen sorumlular ve sorumluluk halleri esas alınır" şeklindeki düzenlemesiyle 5018 sayılı Kanunda yer alan sorumluluk müessesesine atıfta bulunduğu görülmektedir. Yine 6085 sayılı Kanunun söz konusu başlığı altında "Sorumlular; mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri ile illiyet bağı kurularak oluşturulan ilamda yer alan kamu zararından tek başlarına veya birlikte tazmin ile yükümlü" olacağı düzenlenmiş olup kamu zararı açısından sorumluluk hallerini belirlemiş ancak kimlerin sorumlu tutulacağı noktasında herhangi bir düzenlemeye yer vermemiştir.

Bu bağlamda, Sayıştay, kamu zararın noktasında hesap yargılamasına karşı sorumlu tutulacak görevli ve yetkililerin belirlenmesindeki tereddütlerin giderilmesi amacıyla Sayıştay Genel Kurul Kararında⁷ konuya açıklık getirmiştir. Söz konusu düzenlemede 5018 sayılı Kanun kapsamında belirlenen sorumluluk ve sorumlu tutulacak görevli ve yetkililer konusu ayrıntılı olarak incelenmiştir. Bu karar bağlamında hesap yargılamasında, her türlü kamu görevlisi değil, 5018 sayılı Kanunda sayılan kamu görevlilerine paralellik gösteren kişi ya da kişiler muhatap kabul edilecek ve sorumlulukları kesin hükme bağlanacaktır. Söz konusu kararda belirtilen sorumlulara baktığımızda; Bakanlar, Üst Yöneticiler, Harcama Yetkilisi, Gerçekleştirme Görevlisi ve Muhasebe Yetkilisi olarak karşımıza çıkmaktadır (Taytak, 2013: 61).

LİTERATÜR TARAMASI

Bu çalışmada 4N 1K modeline göre literatür inceleme özet tablosu oluşturulmuştur.

Ulusal literatür incelendiğinde, kamu zararı konusunda yapılan çalışmaların önemli bir kısmının hukuksal ağırlıklı olduğu görülmüştür. Ayrıca uluslararası literatür de incelenmiş ancak bu konuda yapılmış bir çalışmaya rastlanılmamıştır. "Kamu zararı" özelinde yapılan kaynak incelemesinde yaklaşık 30 adet çalışmaya rastlanılmıştır.

⁷ 14.06.2007 Tarih ve 5189/1 Sayılı Sayıştay Genel Kurul Kararı. <http://www.sayistay.gov.tr/karar/sgkk/Sgkk3.asp?GKID=41194>, (Erişim Tarihi: 12.08.2018).

Tablo 1. Literatür Tablosu

Yazar	Tarih	Çalışmanın Amacı	Yöntem	Sonuç
Okuyucu, E. G.	2009	Kamu zararını netice veren durumlardan birisi olan görevi kötüye kullanmak durumunun ayrıntılı bir biçimde incelenmesi.	Literatür İncelemesi	Çalışmada görevin kötüye kullanılması konusu 5 alt unsorda irdelenmiştir.
Kayım, A	2009	İç denetçilerin kamu zararının tespiti konusunda soruşturma görevi yürütüp yürütemeyecekleri irdelenmiştir.	Literatür İncelemesi	Mevzuattaki kesin hükme rağmen iç denetçilere soruşturma görevinin verilmesinin uygun sonucuna varılmıştır.
Akılmaz, B.	2011	Mevzuatta tam bir netlik olmayan kamu zararında kusur konusunun irdelenmesidir.	Literatür İncelemesi	Kamu görevlisinin, her kusurundan özellikle hafifi kusurundan dolayı sebep olduğu zararlardan sorumlu olmaması gerektiği vurgulanmıştır.
Kuluçlu, E.	2011	Mevzuatta kamu zararı konusunda bulunan belirsizlikleri irdelenmek ve önerilerde bulunmaktır.	Literatür İncelemesi	Kamu zararında “kusur sorumluluğu” kavramının birtakım suiistimallere neden olduğu ve Sayıştay’ın bu kon hakkında vereceği kararların önemli olduğu ifade edilmiştir.
Yereli, A. B., & Bülbül, D.	2013	Mevzuata ilk kez 5018 sayılı kanun ile giren kamu zararı kavramının genel değerlendirmesini yapmak.	Literatür İncelemesi	Kamu zararının tahsilinde hizmet kusuru ve şahsi kusur durumları irdelenmiş, mevzuatta bir belirsizliğin olduğu tespit edilmiştir.
Gökçe, Y.	2014	Kamu zararı konusunda zaman aşımı sürelerini irdelenmesidir.	Literatür İncelemesi	Kamu zararında zaman aşımı sürelerinin netlik kazanması gerektiği sonucu ortaya çıkmıştır.
Demirci, Z.	2014	Kamu zararı niteliğinde memurlara ödenen fazla miktarların geri alım esansında yaşanan sorunları konu edinmektedir.	Literatür İncelemesi	Geri alınacak miktarın iyi hesaplanması ve gecikme faizine dikkat edilmesi sonradan yaşanacak sorunların önüne geçmek açısından önem arz etmektedir.
Güleç, S.	2014	Adnan Menderes Üniversitesi örneğinde harcama yetkililerinin kamu zararının tespitinde yaşadıkları tereddütleri konu edinmektedir.	Anket	Adnan Menderes Üniversitesinde uygulanan anket çalışmasının sonunda sorumluluk kavramının katılımcıların yaşı ile yakından ilişkili olduğu tespit edilmiştir.
Koçberber, S.	2015	Kamu zararı konusunda yargı erkleri konusunda yaşanan uyuşmazlığın, uyuşmazlık mahkemesi tarafından nasıl değerlendirildiğini konu edinmektedir.	Literatür İncelemesi	Yargı organları arasında, kamu zararı konusunda ortaya çıkan uyuşmazlığın, uyuşmazlık mahkemesinin yetki alanına girmediği tespit edilmiştir.
Tosun, M. U.	2016	Çalışmanın amacı kamu üniversitelerinde tespit edilen kamu zararlarının incelenmesidir.	Doküman Tarama *100 adet Sayıştay ilanı	Kamu zararının tespitinde, dış denetim müessesinin harcama birimleri üzerinde çok etkili olmadığı tespit edilmiştir.
Karahan, S. T.	2017	Kamu zararı kavramını, mülkiyet bağlamında irdelenmesidir.	Literatür İncelemesi	Bu çalışmanın sonunda Türkiye’de kamu zararı konusunda Yargıtay’ın verdiği kararların belirsiz olduğu sonucuna varılmıştır.

İpek, E. A. Ş., & Hepaksaz, E.	2018	Kamu zararının unsurları konusunda yaşanan tartışmaları irdelemektir.	Literatür İncelemesi	Kamu zararının tespitinde hem Sayıştay hem de idari denetimlerin payı bulunmaktadır. Ancak kamu zararının tespitinde belirsizlikler halen çözülebilmemiş değildir.
Parlak, N.	2018	Kamu zararına ait mevzuatın ayrıntı ile incelenmesidir.	Literatür İncelemesi	Kamu zararına ait mevzuatın yeniden gözden geçirilmesinin gerektiği vurgulanmıştır.
Hepaksaz, E & İpek, E. A. Ş.,	2018	Kamu zararı tespitinde farklı yöntemlere başvurulmasının uygulamada ortaya çıkaracağı muhtemel sorunlu alanlara dikkat çekilmiştir	Mevzuat analizi	Farklı mevzuat açısından çelişkilerin giderilmesi ve basitleştirilmesi gerektiği vurgulanmıştır.

ÇALIŞMANIN AMACI VE YÖNTEMİ

5018 sayılı Kanun ile adı ilk kez duyulan kamu zararı kavramının 5 temel unsuru bulunmaktadır. Unsurlar incelendiğinde ortaya çıkan kamu zararının, kamu görevlilerinden tahsilinin kaçınılmaz olduğu görülmektedir. Zira kasıt, ihmal ve kusur durumlarında kamu görevlisinin bir bahanesi kalmamaktadır. Bu çalışma mevzuatta yer alan kamu zararı ile ilgili hükümlerin kamu görevlileri üzerinde nasıl bir etkiye sahip olduğunun tespitine yöneliktir. Özellikle kamu zararının, ilgiliden tahsil edilmesi durumunda kamu görevlisinin motivasyonunu nasıl etkilediği bu çalışmanın en önemli çıktısını oluşturmaktadır. Bu bağlamda çalışmada derinlemesine görüşme tekniği kullanılmıştır. Derinlemesine görüşme; araştırma konusunun bütün yönlerini kapsayan, genelde açık uçlu soruların sorulduğu ve yüz yüze görüşülmek suretiyle bilgi toplanmasına imkân veren bir tekniktir (Tekin & Tekin, 2006:101-116). Çalışmanın örneklemini; Uşak, Manisa ve Isparta'da çeşitli kurumlarda görev yapan 20 kamu görevlisi oluşturmaktadır. Görüşmeye katılan kamu görevlilerinden 3 tanesi kamu zararı sebebiyle hesap yargılamasına muhatap olduğunu belirtmiştir. Katılımcılara önceden hazırlanmış açık uçlu sorular yöneltilmiştir. Katılımcıların verdikleri cevaplar sistemli bir biçimde not edilerek çalışmada kullanılmıştır.

BULGULAR

Çalışma kapsamında katılımcılara 7 adet açık uçlu soru yöneltilmiştir. Bu sorular aşağıdaki gibidir.

Tablo 2. Mülakat Soruları

Kamu zararı kavramı konusunda hangi bilgilere sahipsiniz?
Kamu zararı, yalnızca sebep olan kamu görevlisinden tahsil edilmektedir. Bu konu hakkındaki düşünceleriniz nedir?
Kamu zararında; ihmal, kasıt ve kusur unsurları bulunmaktadır. Kamu zararı, her türlü kusur ve ihmal sebebi ile kamu görevlisinden tahsil edilmeli mi? Küçük kusurlar ve küçük ihmaller konusunda ne düşünüyorsunuz?
Risk faktörü çok olan bazı kamu hizmetlerinde ortaya çıkan kamu zararının kamu görevlisinden tahsil edilmesini haksızlık olarak görmek mi gerekir?
Kamu zararının, ilgili kamu görevlisinden tahsil edilmesinin kamu görevlisi üzerinde sizce nasıl bir etkisi vardır?
Daha önce kamu zararına sebep oldunuz mu?
Kamu zararının uygulaması konusunda önerileriniz nedir?

Çalışma kapsamında konu ile ilgisi olduğu önceden tespit edilen 20 kamu görevlisine ulaşılmıştır. Tabloda belirtilen sorulara verilen cevaplar tarafımızca derlenmiştir. Katılımcılardan 3 tanesi kamu zararına sebep olmuş ve bu nedenle kamu zararını ödemek zorunda kalmıştır.

Çalışma kapsamında katılımcılara yönetilen sorular ve sonucunda elde edilen cevaplar aşağıdaki gibidir.

1. Kamu zararı kavramı konusunda hangi bilgilere sahipsiniz?

Katılımcıların tamamı azda olsa kamu zararı hakkında bilgi sahibi olduklarını belirtmişlerdir. Katılımcılardan 5'i ise kamu zararı konusunda ayrıntılı bilgiye sahip olduklarını söylemişlerdir. Ancak mevzuattaki kamu zararı ile ilgili tüm hükümlere hâkimiyet noktasında eksik olduklarını, mevzuatta çok fazla kafa karışıklığına neden olan düzenlemelerin olduğunu ifade etmişlerdir. Bunun yanında kamu zararına doğrudan muhatap olup tazminle cezalandırılan 3 kamu görevlisinin mevzuata yer alan hükümlerin büyük bir kısmına hâkim olduklarını ifade etmişlerdir.

2. Kamu zararı, yalnızca sebep olan kamu görevlisinden tahsil edilmektedir. Bu konu hakkındaki düşünceleriniz nedir?

Katılımcılar kamu zararının, zarara sebebiyet veren sorumlu ya da sorumlulardan tahsil edilmesinin doğru ve adil bir uygulama olduğunu belirtmişlerdir. Ancak kamu zararı söz konusu olduğunda bu zarardan kamu idaresinin hiçbir şekilde sorumlu tutulmamasının yanlış olduğunu, kamusal hizmetin sunumu esnasında meydana gelebilecek olan kamu zararlarından kamu idarelerinin de sorumluluk sahibi olması gerektiğini ifade etmişlerdir. Özellikle de kamu görevlisinin kastının olmadığı ancak küçük dikkatsizliklerinden ya da kamu görevlileri tarafından gerekli özenin gösterilmesine rağmen herhangi bir aksaklıktan kaynaklanan zararın tamamen kamu görevlisinden tahsil edilmesinin doğru ve adaleli bir uygulama olmadığını ifade etmişlerdir.

3. Kamu zararında; ihmal, kasıt ve kusur unsurları bulunmaktadır. Kamu zararı her türlü kusur ve ihmal sebebi ile kamu görevlisinden tahsil edilmeli mi? Küçük kusurlar ve küçük ihmaller konusunda ne düşünüyorsunuz?

Katılımcıların bu soruda ayrıştıkları görülmüştür. Kasıt unsuru istisna olmak üzere kusur ve ihmal kavramlarının katılımcılar nezdinde net bir tanımı bulunmamaktadır. Bu nedenle bazı katılımcılar kusur ve ihmallerin cezalandırılması gerektiğini savunmaktadırlar. Ancak diğer katılımcılar kusur ve ihmallerin dereceleri olduğunu her kusur ve ihmalin aynı şekilde değerlendirilmemesi gerektiğini vurgulamışlardır.

4. Risk faktörü çok olan bazı kamu hizmetlerinde ortaya çıkan kamu zararının kamu görevlisinden tahsil edilmesini haksızlık olarak görmek mi gerekir?

Katılımcılar bu soruda çekimser bir tablo çizmişlerdir. Zira hangi fiilin nasıl değerlendirilmesi gerektiğine yönelik uygulamaların kolay olmadığını ifade etmişlerdir. Örneğin; bomba imha uzmanı, zehirli gaz işinde çalışan görevli ve patlayıcı maddelerle çok yakın çalışan kamu görevlisi sürekli risk altında olduğu ve bu gibi riskli ortamlarda çalışan kamu görevlilerinin ayrı değerlendirilmesi gerektiği belirtilmiştir. Bu nedenle katılımcılar, risk unsurunun çok yüksek olduğu kamu hizmetlerinde çalışan kamu görevlilerinden tahsil edilen zararın hassasiyetle ele alınması gerektiğini düşünmektedirler. Bu sorunun cevabı olarak “ Haksızlık olur” ifadesi kullanılmamıştır. Ancak katılımcılar tarafından söz konusu durumlar ortaya çıktığında kamu zararının tahsil edilmesine yönelik daha dikkatli olunması gerektiği savunulmuştur.

5. Kamu zararının, ilgili kamu görevlisinden tahsil edilmesinin kamu görevlisi üzerinde sizce nasıl bir etkisi vardır?

Katılımcıların tamamı, her ne sebeple olursa olsun kamu zararının sorumlu olan kamu görevlisinden tahsil edilmesinin kamu görevlisi üzerinde kötü etkiye sahip olacağını söylemişlerdir. Katılımcıların bazıları, küçük dikkatsizliklerden kaynaklanan kamu zararlarının kamu görevlisinden tahsil edilmesinden dolayı kamu görevlilerinin çok üzüldüklerini, psikolojik olarak rahatsızlık yaşadıklarını, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi noktasında performans düşüklüğü gibi olumsuz durumların gözlemlendiğini ifade etmişlerdir. Zira böyle bir ceza ile karşılaşan kamu görevlisinin muhatap olduğu cezaları ağır bulmalarından dolayı söz konusu durumu hak ve adalet noktasında doğru bir davranış olarak göremediklerini ifade etmişlerdir. Katılımcıların tamamı, bu gibi durumlarda kamu zararının kamu görevlisinden tahsil edilmesini etik bulmadıklarını da belirtmişlerdir. Yine katılımcıların bazıları bu durumun kamu görevlilerinin iş başarısı ve performanslarını da olumsuz etkilediği görüşünü taşımaktadır.

6. Daha önce kamu zararına sebep oldunuz mu?

Katılımcılardan 3 tanesi kamu sebebine sebep olduklarını ifade etmişlerdir. Diğer katılımcılar ise çalıştıkları kurumlarda bu gibi olaylara şahitlik ettiklerini belirtmişlerdir. 2 katılımcı ise bu durumu yargıya taşıdığını ve davayı kazandığını ifade etmiştir. Ancak kamu zararını ödeyen katılımcı ise yargıya gitmediğini söylemiştir.

7. Kamu zararının uygulaması konusunda önerileriniz nedir?

Katılımcılar, bu konu hakkında farklı yaklaşımlara sahip olduğu için önerileri maddeler halinde yazılmıştır.

- Mevzuatta; kasıt, kusur ve ihmalin çerçevelerinin tam olarak belirlenmesi,
- Özellikle kusur ve ihmalin derecelendirilmesi ve bazı küçük kusurların kamu zararının unsurları arasından çıkarılması,
- Aynı bakanlığa bağlı farklı bölgelerde uygulanan denetimlerin farklılık arz etmesinin önüne geçilmesi (Örneğin; denetim sonunda bir bölgede kusur sayılan fiil, başka bölgede kusur sayılmamış olabilmektedir.) İkincil mevzuatın bu çerçevede yeniden gözden geçirilmesi,
- Kamu zararı ile ilgili yargı sürecinin hızlandırılması,
- Kamu kurumlarını denetleyenlerin, kamu zararına hükmetmeden önce, konu ile ilgili emsal teşkil edebilecek yargı kararlarını incelemesi,
- Bir katılımcı bu durumun yargıda çözülmesi gerektiğini, aksi takdirde kamu aleyhine kararların verilip, suiistimale sebebiyet verilebileceğini savunmuştur.

SONUÇ

5018 sayılı Kanunda ve devam eden ikincil mevzuatlarda yapılan düzenlemelerle kamu kaynaklarının etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasına yönelik önemli yenilikler getirilmiştir. Bu yeni düzenlemelerden birisi de kamu zararı müessesesidir. Söz konusu düzenlemelerde kamu zararı kavramı, unsurları ve kriterlerinin belirlenmesi yanında zararın tespit ve tahsili süreçleri hakkında da düzenlemeler yapılmıştır. Ancak bu düzenlemeler kamu zararı tanımının net olarak anlaşılması ve sorumluların net olarak ortaya konulabilmesi noktasında istenilen düzeyde başarı sağlayamamıştır. Çalışma sonucunda elde edilen bilgilerde bu durumu destekler niteliktedir.

Bu bağlamda çalışma sonucunda elde edilen bilgileri değerlendirecek olursak şunları söyleyebiliriz;

İlk olarak ifade etmek gerekir ki katılımcıların; kamu zararı konusunda genel anlamda bir bilgi düzeyine sahip oldukları gözlemlenmiştir. Katılımcılar tarafından kamu zararının, kamu zararında sebep olan kamu görevlisinden tahsil edilmesinin yerinde bir uygulama olduğu ifade edilmiştir. Zaten bu durum hesap verilebilirlik ilkesinin doğal bir sonucu olarak değerlendirilebilecektir. Kamu görevlilerinin sorumluluklarının kabul edilmesinin yanında küçük dikkatsizliklerden kaynaklanan kamu zararının kamu görevlisinden tahsil edilmesinin çok doğru bir davranış olmadığı da katılımcılar tarafından belirtilmiştir. Ayrıca katılımcılar, özellikle bomba imha uzmanlığı gibi risk faktörünün çok yüksek olduğu kamu hizmetlerinde ortaya çıkan kamu zararının kamu görevlisinden tahsil edilmesinin etik değerler anlayışı kapsamında kabul edilebilir bir durum olmadığını da ifade etmişlerdir.

Netice itibariyle kamu zararına 5018 sayılı Kanun'un 71'inci maddesindeki ihmal sonucunda sebebiyet verilmesi durumunda sadece mali sorumluluk ortaya çıkacağıdır. Bu bağlamda kamu zararına sebebiyet verilmesi durumunda ceza hukuku anlamında bir sorumluluk ortaya çıkmayacaktır. Ancak kamu zararına sebebiyet verilmesinde görevi kötüye kullanma da söz konusu olursa o zaman mali sorumluluğun yanında ceza hukuku anlamında cezai sorumluluğun da ortaya çıkacağı anlaşılmaktadır. Çünkü hem Türk Ceza Kanunu'nun 257'nci maddesinin 1'inci fıkrasındaki icrai davranışta görevi kötüye kullanma suçu hem de 2. fıkradaki ihmali davranışla görevi kötüye kullanma suçu ancak kasten işlenebilen suçlardır. Bu davranışın taksirli şekli bulunmamaktadır. Bu durumda sadece, 5018'deki ihmali davranışta ortaya çıkan kamu zararını telafi etmenin yoluna bakılması gerekecektir.

Bunun yanında katılımcılar, her ne sebeple olursa olsun, kamu zararının sadece kamu görevlisi ya da görevlilerinden tahsil edilmesinin kamu görevlilerini negatif yönde etkileyeceğini düşünmektedirler. Dolayısıyla ortaya çıkan bir kamu zararı varsa zararın ortaya çıkmasında yaşanan idari eylem ya da işlemin yapıldığı kamu idaresinin de kamu zararı noktasında sorumluluğunun bulunması gerektiği görüşü katılımcılar tarafından ifade edilmiştir. Ayrıca katılımcılar, kamu zararının tespitinde dikkate alınacak olan kriterler noktasında bakanlıklar ve kamu kurumları arasında farklı uygulamaların yaşanmaması gerektiğini, yapılacak olan denetimlerde tek düzenliğin sağlanması gerektiği belirtilmiştir.

Katılımcıların üzerinde önemle durdukları konulardan birisi de; kusur ve ihmallerin derecelendirilmesinin kamu zararında ortaya çıkabilecek olan haksız uygulamaların önüne geçilmesinde önemli bir role sahip olabileceği yönündedir. Bu bağlamda katılımcılar tarafından küçük kusur ve ihmallerin kamu zararının unsurları arasından çıkarılması gerektiği haksız uygulamaların önüne geçilmesi adına önemli bir adım olacaktır.

Netice itibariyle kamu zararı noktasında uygulamada karşılaşılan aksaklıkların bazıları kamu görevlileri tarafından ifade edilmiştir. Söz konusu aksaklıkların giderilmesine yönelik yapılacak olan düzenlemelerin başında, 5018 sayılı Kanunda ve ilgili yönetmelik hükümlerinde, kamu zararı unsurlarının ve sorumluluk müessesesinin hiçbir tereddüde mahal vermeyecek şekilde tekrar gözden geçirilerek düzenlenmesi gerekmektedir. Bunun yanında denetim müessesesi uygulamalarında farklılık arz eden yönler varsa bunlarda yeknesaklığın sağlanması uygulamada karşılaşılan aksaklıkların giderilmesi noktasında önemli adımlar olacağı düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

Aksoy, M. & Eyüp, K. (2017). *Kamu zararı ve sorumluluk*. Ankara: Türkiye Belediyeler Birliği Yayını.

Akyılmaz, B. (2011). Kamu zararı ve kamu zararında rücu. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 69 (1-2), 61-78.

Arslan, A. (2004). 5018 sayılı kamu mali yönetimi ve kontrol kanunu ile kamu harcama sisteminde yapılan düzenlemeler. *Maliye Dergisi* 145, 150-193.

Bayar, D. (2008). Mali sorumluluk nedir. *Maliye Dergisi* 154, 13-20.

Bayar, D. (2011). Kamu zararı ve hesap yargısı. *Dış Denetim Dergisi*, 2(3), 38-47.

Demirci, Z. (2014). Devlet Memurlarına yapılan fazla veya yersiz ödemelerin geri alınması. *Çalışma Dünyası Dergisi*, 2(2), 43-52.

Demirel, S. & Keleş, C. (2010). 5018 sayılı KMYK Kanunu'na göre kamu zararı. *Dış Denetim Dergisi*, 1(1), 179-183.

Duran, L. (1964). *İdare hukuku meseleleri*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları.

Eren, F. (2010). *Borçlar hukuku genel hükümler*. 12. Baskı, İstanbul: Beta Yayıncılık.

Gökçe, Y. (2014). Kamu zararı kavramı ve kamu zararında zamanaşımı. *Denetim*, (13), 55-61.

Güleç, S. (2014). *Harcama Yetkilisinin 5018 sayılı kanuna göre kamu zararından doğan sorumluluğu: Adnan Menderes Üniversitesi örneği*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimleri Enstitüsü, Aydın.

Gürocak, S. (2010). 5018 Sayılı kanun çerçevesinde mali sorumluluk ve sorumlular. *Dış Denetim Dergisi*, 1(1), 152-165.

Hepaksaz, E. & İpek, E. A. Ş. (2018). Kamu zararının tespiti ve tahsili sürecinde ortaya çıkan sorunlar ve çözüm önerileri. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 32(4), 921-940.

INTOSAI (1997). Denetim standartları, Ankara: Sayıştay 135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları.

İpek, E. A. Ş. & Hepaksaz, E. (2018). Mali yönetim sisteminde Sayıştay hesap yargısı açısından kamu zararı unsurlarının değerlendirilmesi. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, (51), 93-114.

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik

Karahan, S. T. (2017). Mülkiyet bağlamında kamu zararı kavramı: olanaklılık ve anlam. *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 6(1), 1-28.

Kayım, A. (2009). İç denetçiler soruşturma yapabilir mi? kamu zararından sorumlu olanların tespiti çerçevesinde bir değerlendirme. *Denetim* (2), 117-125.

Kesik, A. (2005). 5018 sayılı kamu mali yönetimi ve kontrol kanunu bağlamında ve AB sürecinde Türk kamu iç mali kontrol sistemi. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 9(1), 94-114.

Koçberber, S. (2015). Kamu zararı kavramı üzerine yargı kurumları arasındaki hüküm uyumsuzluklarında uyumsuzluk mahkemesinin rolü ve önemi. *Sayıştay Dergisi*, (97), 55-75.

Kuluçlu, E. (2011). Sayıştay'ın Denetim, yargılama ve raporlama görevleri açısından kamu zararı kavramı. *Sayıştay Dergisi*, (82), 53-82.

Okuyucu, E. G. (2009). Görevi kötüye kullanma suçu. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, (82), 139-169.

Orulluoğlu, C. (2012). *Kamu zararı*. Ankara: Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayınları.

Özen, A. (2017). Kamu mali yönetiminde kamu zararı ve kamu zararına ilişkin düzenlemeler. K. Tüğen, S. Ağcakaya, E. Uzunali (Ed.), *Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi* içinde (ss. 147-159). Bursa: Ekin Yayınevi.

Parlak, N. (2018). Sayıştay Yargısında kamu zararı kavramı: sorunlar ve öneriler. *Sayıştay Dergisi*, (108), 7-38.

Saraç O. (2005). Kamu mali yönetimi ve kontrol kanunu ile yapılan düzenlemelerin değerlendirmesi. *Maliye Dergisi*, (148), 122-163.

Sayın, İ. H. (2000). *Kamu personelinin mali sorumluluğu*. Ankara: Evin Yayıncılık.

Taytak, M. (2013). *Kamu giderlerinde yargı denetiminin etkinliği (Sayıştay yargılaması)*. Ankara: Savaş Yayınevi.

Taytak, M. (2018). *Kamu mali yönetiminde kamu zararı ve tahsili*. Bursa: Ekin Yayınevi.

TDK. (2018). Zarar kavramı. <http://www.tdk.gov.tr> (Erişim Tarihi: 12.08.2018)

Tekin, H. H., & Tekin, H. (2006). Nitel araştırma yönteminin bir veri toplama tekniği olarak derinlemesine görüşme. *Sosyoloji Dergisi*, 3(13), 101-116.

Tosun, M. U. (2016). Kamu zararı: Türk kamu yükseköğretim kurumları üzerine bir değerlendirme. *Sosyoekonomi Dergisi*, 24(30), 155-168.

Üstün Ü. S. (2005). Kamu harcamalarında verimlilik ve etkinlik. *Kazancı Hukuk Dergisi*, (10).

Üstün, Ü. S., Hepaksaz E., Kılıç R., & Kuluçlu E. (2011). Kamu mali yönetimi ve Sayıştay hesap yargısında mali sorumluluk. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 16(2), 379-397.

Yereli, A. B. & Bülbül, D. (2013). Mali yönetim ve mali denetim açısından kamu zararı. *VI. Yerel Yönetimlerin Mali Yönetimi Forumu*, 11-12.

Yılmaz, S. B. (2011). Yeni Sayıştay Kanununda öngörülen hesap yargılaması. *Dış Denetim Dergisi*, 2(1), 33-38.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu.

6085 Sayılı Sayıştay Kanunu.