

T.C.
ADNAN MENDERES ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
2014-YL-006

HARCAMA YETKİLİSİNİN 5018 SAYILI KANUNA
GÖRE KAMU ZARARINDAN DOĞAN SORUMLULUĞU:
ADNAN MENDERES ÜNİVERSİTESİ ÖRNEĞİ

HAZIRLAYAN
Sabri GÜLEÇ

TEZ DANIŞMANI
Prof. Dr. Mustafa Ali SARILI

AYDIN- 2014

T.C.
ADNAN MENDERES ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE
AYDIN

Maliye Ana Bilim Dalı Maliye Programı öğrencisi Sabri GÜLEÇ tarafından hazırlanan "Harcama Yetkilisinin 5018 Sayılı Kanuna Göre Kamu Zararından Doğan Sorumluluğu: Adnan Menderes Üniversitesi Örneği" başlıklı tez, 25/07/2014 tarihinde yapılan savunma sonucunda aşağıda isimleri bulunan jüri üyelerince kabul edilmiştir.

<u>Unvanı, Adı ve Soyadı</u> :	<u>Kurumu</u> :	<u>İmzası:</u>
Prof. Dr. Mustafa Ali SARILI (Başkan)	ADÜ	
Prof. Dr. Recep TEKELİ	ADÜ	
Yrd. Doç. Dr. Hakan ARSLANER	ADÜ	

Jüri üyeleri tarafından kabul edilen bu Yüksek Lisans Tezi, Enstitü Yönetim Kurulununsayılı kararıyla tarihinde onaylanmıştır.

Doç. Dr. Fatma Neval GENÇ
Enstitü Müdürü

Bu tezde görsel, işitsel ve yazılı biçimde sunulan tüm bilgi ve sonuçların akademik ve etik kurallara uyularak tarafımdan elde edildiğini, tez içinde yer alan ancak bu çalışmaya özgü olmayan tüm sonuç ve bilgileri tezde kaynak göstererek belirttiğimi beyan ederim.

Adı Soyadı : Sabri Güleç

İmza :

ÖZET

HARCAMA YETKİLİSİNİN 5018 SAYILI KANUNA GÖRE KAMU ZARARINDAN DOĞAN SORUMLULUĞU: ADNAN MENDERES ÜNİVERSİTESİ ÖRNEĞİ

Sabri Güleç

Yüksek Lisans Tezi, Maliye Ana Bilim Dalı
Tez Danışmanı: Prof. Dr. Mustafa Ali SARILI
2014, 107 sayfa

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nda (KMYKK), kamu kaynakları borçlanma suretiyle elde edilen imkânlar dahil kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değerleri ifade etmektedir. Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur. Kamu zararı ise yukarıda sayılan kamu mallarında kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasıdır. Kamu zararından dolayı kimlerin sorumlu olduğu 5018 sayılı KMYKK'da düzenlenmiştir. Kanundaki bu düzenlemeye göre kamu zararından dolayı sorumlu tutulanlar; bakanlar, üst yöneticiler, harcama yetkilileri, gerçekleştirme görevlileri ve muhasebe yetkilileridir. Harcama yetkilisinin kamu zararının aktörlerinden birisi olmanın yanında belki de en önemlisi olduğu söylenebilir. Kamu zararı ile ilgili uygulamada yaşanan tereddütlerde de sorumlular arasında sayılanlardan harcama yetkilisi olarak görev yapanların birinci derece etkilendiği de bir gerçektir. Bu çalışma ile Adnan Menderes Üniversitesinde (ADÜ) görev yapan harcama yetkililerinin görevlerini yaparken yaşadıkları tereddütler ve sorunlardan yola çıkarak genel anlamda harcama yetkililerinin karşılaştıkları sorunların çözümüne yönelik öneriler getirilmesi amaçlanmıştır.

Anahtar Sözcükler: Kamu Zararı, Harcama Yetkilisi, Hukuki Sorumluluk, Üniversite, Kamu Malı.

ABSTRACT

LABILITY OF SPENDING AUTHORITY ARISING FROM PUBLIC HARM ACCORDING TO 5018 NUMBERED LAW ADNAN MENDERES UNIVERSITY SAMPLE

Sabri Güleç

MA Thesis, Department of Public Finance

Supervisor: Prof. Dr. Mustafa Ali SARILI

2014, 107 pages

In the Law of Public Financial Management and Control (LPMC) numbered as 5018, public resources are defined as every kind of income such as money in the accounts, debt owed, fiscal rights, estates and assets, public revenues including the ones obtained by borrowing. Officials who are authorized to acquire and use all types of public resources are responsible for obtaining public resources efficiently, economically and accordance with law, accounting, reporting them and taking cautions against abuse. Public harm is meant by when officials mentioned above use their power against law, contrary to legislation and cause to prevent an increase or to decrease in public resources. People who are responsible for public harm are mentioned in LPMC numbered as 5018. According to the law, people who are held responsible are ministers, senior executives, authorising officers, accounting officers and officials. It is suggested that authorities who are responsible for spending resources are most important actors of public harm. It is also true that spending authorities are affected the most when hesitations interfere with practice of the regulations about the public harm

Keywords: Public Harm, Spending Authority, Legal Responsibility, University, Public Assets.

ÖNSÖZ

Bu çalışmam süresince her türlü yardım ve fedakârlığı sağlayan, bilgi, tecrübe ve güler yüzü ile çalışmama ışık tutan, ayrıca bana bu çalışma konusunu önererek kendimi geliştirmeye yönelik de birkaç adım ileride olmamı sağlayan, tez danışmanım Sayın Hocam Prof. Dr. Mustafa Ali SARILI'ya,

Tezimin hazırlanması sırasında beni cesaretlendiren, bu çalışmayı yetiştirmemde emeği geçen ve desteğini hiçbir zaman esirgemeyen Sayın Hocam Doç. Dr. Cumali ÖKSÜZ'e ve değerli arkadaşım Okutman Emre DİNÇER'e teşekkürü bir borç bilirim. Bu günlere gelmemde büyük pay sahibi olan eşime, aileme ve dostlarıma teşekkürlerimi sunarım. Bu çalışma sevgili eşim Güliz UYAR GÜLEÇ ve oğlum Arda Çınar GÜLEÇ'e itaf ediyorum.

Sabri Güleç

İÇİNDEKİLER

KABUL ONAY SAYFASI.....	iii
BİLİMSEL ETİK BİLDİRİM SAYFASI.....	v
ÖZET.....	vii
ABSTRACT.....	ix
ÖNSÖZ.....	xi
SİMGELER DİZİNİ.....	xvii
TABLolar DİZİNİ.....	xix
GRAFİK DİZİNİ.....	xxiii
GİRİŞ.....	1
1. KAMU ZARARI İLE İLGİLİ TEMEL KAVRAMLAR.....	3
1.1. Kamu Malı Kavramı.....	3
1.1.1. Tahsis Amacına Göre Kamu Malı.....	4
1.1.1.1. Sahipsiz Mallar.....	4
1.1.1.2. Orta Malları.....	4
1.1.1.3. Hizmet Malları.....	5
1.1.2. Maddi İçeriklerine Göre Kamu Malları.....	5
1.1.2.1. Kara Kamu Malları.....	5
1.1.2.2. Deniz Kamu Malları.....	5
1.1.2.3. Su Kamu Malları.....	5
1.1.2.4. Hava Kamu Malları.....	6
1.1.3. Oluşum Tarzlarına Göre Kamu Malları.....	6
1.1.3.1. Tabii Kamu Malları.....	6
1.1.3.2. Sun'i Kamu Malları.....	6
1.1.4. Taşınabilir Olup Olmamlarına Göre Kamu Malları.....	6

1.1.4.1. Taşınmaz Kamu Malları.....	7
1.1.5. Kamu Malı Niteliğinin Kazanılması.....	7
1.1.5.1. Tabi Kamu Mallarının Kamu Malı Niteliğini Kazanması.....	7
1.1.5.2. Sun'i Kamu Mallarının Kamu Malı Niteliğini Kazanması.....	7
1.1.6. Kamu Malı Niteliğinin Kalkması Ya da Kaldırılması.....	9
1.1.6.1. Tabi Kamu Mallarının Kamu Malı Niteliğinin Kalkması.....	9
1.1.6.2. Sun'i Kamu Mallarının Kamu Malı Niteliğinin Kalkması Veya Kaldırılması.....	9
1.1.7. Kamu Mallarının Kullanılması.....	10
1.1.7.1. Kamu Hizmetlerine Tahsis Edilmiş Kamu Mallarının Kullanımı.....	10
1.1.7.2. Kamunun Doğrudan Kullanımına Tahsis Edilmiş Kamu Mallarının Kullanımı.....	10
1.2. Kamu İdaresi Kavramı.....	14
1.3. Kamu Görevlisi Kavramı.....	22
1.4. Kamu Zararı Kavramı.....	26
1.4.1. Muhasebe-i Umumiye Kanunu ve Kamu Zararı.....	26
1.4.2. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda Kamu Zararı.....	29
1.4.3. Kamu Zararının Unsurları.....	30
1.4.3.1. Kamu Görevlisi-Kamu Zararının Faili.....	31
1.4.3.2. Mevzuata Aykırı Karar, İşlem ve Eylemler.....	32
1.4.3.3. Kamu Görevlilerinin Kasıt, Kusur ve İhmali.....	33
1.4.3.4. Zarar.....	34
1.4.3.5. İlliyet Bağının Olması.....	36
1.5. Kamu Zararı Sorumlusu Kavramı.....	36
1.6. İlgili Kavramı.....	73
2. TÜRK HUKUK SİSTEMİNDE SORUMLULUK VE 5018 SAYILI KANUNDAN DOĞAN SORUMLULUK VE SORUMLULAR.....	38

2.1. Hukuk Sisteminde Sorumluluk.....	38
2.1.1. Kavram Olarak Sorumluluk.....	39
2.1.2. Terminoloji.....	39
2.2. Hukuki Sorumluluk Türleri.....	39
2.2.1. Kaynak Yönünden Sorumluluk.....	40
2.2.1.1. Sözleşme Sorumluluğu.....	40
2.2.1.2. Sözleşme Dışı Sorumluluk.....	40
2.2.2. Konu Yönünden Sorumluluk.....	47
2.2.2.1. Şahıs ile Sorumluluk.....	47
2.2.2.2. Malvarlığı ile Sorumluluk.....	47
2.3. Hukuki Sorumluluğun Sebepleri.....	48
2.3.1. Kusur.....	48
2.3.2. Sözleşme.....	49
2.3.3. Kanun.....	49
2.4. 5018 Sayılı Kmykk'dan Doğan Sorumluluk.....	49
2.5. 5018 Sayılı Kmykk'ya Göre Sorumlular.....	51
2.5.1. Bakanlar.....	51
2.5.2. Üst Yöneticiler.....	53
2.5.3. Harcama Yetkilileri.....	54
2.5.3.1. Özel Bütçeli İdarelerde Harcama Yetkilileri.....	61
2.5.3.2. Sosyal Güvenlik Kurumlarında Harcama Yetkilileri.....	63
2.5.4. Gerçekleştirme Görevlileri.....	65
2.5.5. Muhasebe Yetkilileri.....	65
3. ADNAN MENDERES ÜNİVERSİTESİNDE HARCAMA YETKİLİSİ OLARAK GÖREV YAPAN KAMU GÖREVLİLERİNİN KAMU ZARARI KONUSUNDA YAŞADIKLARI SORUNLAR İLE İLGİLİ ANKET ÇALIŞMASI.....	67

3.1. Kişisel Bilgilere İlişkin Bulgular.....	70
3.2. Genel Bulgular.....	72
3.3. Cinsiyete İlişkin Bulgular.....	88
3.4. Yaşa İlişkin Bulgular.....	90
3.5. Eğitim Düzeyine İlişkin Bulgular.....	91
3.6. Memuriyetteki Hizmet Yılına İlişkin Bulgular.....	91
3.7. Harcama Yetkilisi Olarak Görev Yaptıkları Yıla İlişkin Bulgular.....	91
3.8. Kurumdaki Hizmet Yılına İlişkin Bulgular.....	91
GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ.....	96
KAYNAKÇA.....	99
EK.....	103
ÖZGEÇMİŞ.....	107

SİMGELER DİZİNİ

ADÜ	: Adnan Menderes Üniversitesi
AnyM	: Anayasa Mahkemesi
ANYMKD	: Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi
BKZ	: Bakınız
COFOG	: Devletin Fonksiyonlarının Sınıflaması (Classification of the Functions of Government)
DMK	: Devlet Memurları Kanunu
E	: Esas
GFS	: Devlet Mali İstatistikleri (Government Finance Statistics)
IMF	: Uluslararası Para Fonu (International Monetary Fund)
K	: Karar
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
KMYKK	: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
MUK	: Muhasebe-i Umumiye Kanunu
RG	: Resmi Gazete
TCK	: Türk Ceza Kanunu TMK: Türk Medeni Kanunu
TRT	: Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu
UM	: Uyuşmazlık Mahkemesi
YHD	: Yargıtay Hukuk Dairesi
YKD	: Yargıtay Kararları Dergisi
TMK	: Türk Medeni Kanunu
VS	: Vesaire
VD	: Ve diğerleri

TABLolar DİZİNİ

Tablo 1.1. Merkezî Yönetim Kapsamındaki Kamu İdareleri	18
Tablo 2.1. Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdarelerinde Harcama Yetkilileri ...	59
Tablo 2.2. Özel Bütçeli İdarelerde Harcama Yetkilileri	61
Tablo 2.3. Sosyal Güvenlik Kurumlarında Harcama Yetkilileri	63
Tablo 2.4. Merkez Dışı Birimlerde Harcama Yetkilileri.....	64
Tablo 3.1. Güvenirlik İstatistiği	69
Tablo 3.2. Cinsiyet	70
Tablo 3.3. Yaş	70
Tablo 3.4. Eğitim.....	71
Tablo 3.5. Hizmet Yılı	71
Tablo 3.6. Görev Yılı	71
Tablo 3.7. Kurum Yılı	72
Tablo 3.8. Katılımcıların tanımsal istatistik maddelerine verdikleri cevapların aritmetik ortalama ve standart sapması.....	70
Tablo 3.9. Katılımcıların anketin 1. Maddesi olan “Sorumlu olduğum harcama işlemlerinin mevzuata uygun yürütülmesini sağlayacak mali konularda yeterli bilgi birikimine sahip olduğumu düşünüyorum” maddesine ilişkin cevaplarının seçeneklere dağılımı.....	74
Tablo 3.10. Katılımcıların anketin 2. Maddesi olan “Harcama talimatlarını bütçe ilke ve esaslarına, Kanun, Tüzük, Yönetmelikler ile diğer mevzuata uygun verdiğimi düşünüyorum” maddesine ilişkin cevaplarının seçeneklere dağılımı	76
Tablo 3.11. Katılımcıların anketin 3. Maddesi olan “Harcama Yetkilisi olarak harcama talimatı verirken ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasına dikkat ediyorum” maddesine ilişkin cevaplarının seçeneklere dağılımı	77

- Tablo 3.12. Katılımcıların anketin 4. Maddesi olan “Sorumlu olduğum harcama işlemlerinin mevzuata uygun yürütülmesini sağlayacak mali konularda yeterli bilgi birikimine sahip olan gerektiği kadar personelime mevcuttur” maddesine ilişkin cevaplarının seçeneklere dağılımı 79
- Tablo 3.13. Katılımcıların anketin 5. Maddesi olan “Harcama yetkilisi olarak mevzuattan kaynaklanan sorumluluklarım ile buna ilişkin mali ve cezai yaptırımlar hakkında yeteri kadar bilgi sahibiyim” maddesine ilişkin cevaplarının seçeneklere dağılımı 80
- Tablo 3.14. Katılımcıların anketin 6. Maddesi olan “Harcamalarda etkinlik ve verimliliğin sağlanması amacıyla kurumumuzda uygulanan Maliye Bakanlığınca düzenlenmiş bulunan iç kontrol ve ön mali kontrole ilişkin usul ve esaslar çerçevesinde iç kontrol ve ön mali kontrol sistemi hakkında yeteri kadar bilgi sahibiyim” maddesine ilişkin cevaplarının seçeneklere dağılımı 82
- Tablo 3.15. Katılımcıların anketin 7. Maddesi olan “Kurumumuzda harcama mevzuatı ile ilgili alınan idari ve mali kararlarda iç kontrol süreçleri yeteri kadar uygulanmakta ve takip edilmektedir” maddesine ilişkin cevaplarının seçeneklere dağılımı..... 83
- Tablo 3.16. Katılımcıların anketin 8. Maddesi olan “İdari ve mali iş veya işlemlerin mevzuata uygun yürütülmesi konusunda kurumunuz mali hizmetler birimi (Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı) bize yeterli desteği sağlayabilmektedir” maddesine ilişkin cevaplarının seçeneklere dağılımı . 85
- Tablo 3.17. Katılımcıların anketin 9. Maddesi olan “Harcama yetkilisi olarak aldığım idari ve mali kararlara ilişkin iç denetim veya dış inceleme sonucunda sorumlu tutulduğum bir kamu zararı vardır” maddesine ilişkin cevaplarının seçeneklere dağılımı 86
- Tablo 3.18. Katılımcıların anketin 10. Maddesi olan “Her yıl sonu itibarıyla iş ve işlemlerinizin stratejik planda belirtilen amaçlara, yönetim ilkelerine, kontrol düzenlemelerine ve mevzuata uygun bir şekilde gerçekleştirildiğini gösteren iç kontrol güvence beyanı düzenlenmektedir” maddesine ilişkin cevaplarının seçeneklere dağılımı 88

Tablo 3.19. Katılımcıların cinsiyetlerine göre 10. Maddeye verdikleri cevapların seçeneklere dağılımı ile ilgili Cinsiyet* 10. Madde Çapraz Tablosu.....	89
Tablo 3.20. 10. Maddeye ilişkin Ki-Kare Testi.....	90
Tablo 3.21. 10. Maddeye ilişkin Ki-Kare Etki Büyüklüğü Testi	90
Tablo 3.22. Kurumdaki Hizmet Yılı ile 4. Madde Çapraz Tablosu	92
Tablo 3.23. Ölçümler	93
Tablo 3.24. Simetrik Ölçümler.....	93
Tablo 3.25. Kurumdaki Hizmet Yılı ile 9. Madde Çapraz Tablosu	94
Tablo 3.26. Ölçümler	95
Tablo 3.27. Simetrik Ölçümler.....	95

GRAFİK DİZİNİ

Grafik 3.1. 1. Maddeye İlişkin Cevapların Seçenek Dağılım	74
Grafik 3.2. 2. Maddeye İlişkin Cevapların Seçeneklere Dağılım.....	75
Grafik 3.3. 3. Maddeye İlişkin Cevapların Seçeneklere Dağılım.....	77
Grafik 3.4. 4. Maddeye İlişkin Cevapların Seçeneklere Dağılım.....	78
Grafik 3.5.5. Maddeye İlişkin Cevapların Seçeneklere Dağılım.....	80
Grafik 3.6. 6. Maddeye İlişkin Cevapların Seçeneklere Dağılım.....	81
Grafik 3.7. 7. Maddeye İlişkin Cevapların Seçeneklere Dağılım.....	83
Grafik 3.8. 8. Maddeye İlişkin Cevapların Seçeneklere Dağılım.....	84
Grafik 3.9. 9. Maddeye İlişkin Cevapların Seçeneklere Dağılım.....	86
Grafik 3.10. 10. Maddeye İlişkin Cevapların Seçeneklere Dağılım.....	87
Grafik 3.11. 10. Madde Cinsiyetin Seçeneklere Dağılımı Bar Grafiği.....	89
Grafik 3.12. 4. Maddede Kurum Hizmet Yılı'nın Seçeneklere Dağılımı Bar Grafiği.....	92
Grafik 3.13. 9. Maddede Kurum Hizmet Yılı'nın Seçeneklere Dağılımı Bar Grafiği.....	94

GİRİŞ

Avrupa Birliği müktesebatına uyum süreci kapsamında ülkemizde mevzuatsal alanda yaşanan değişimler ve gelişmeler çerçevesinde mali alanda yapılan yeni düzenlemelerle, devletin mali yapısının sağlamlaştırılması, sağlam bir mali yapı içerisinde kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılması ile kamuda hesap verilebilirliğin ve mali saydamlığın sağlanması hedeflenmiştir. Bu amaçla hazırlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) 10.12.2003 tarihinde TBMM’de kabul edilmiş 24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 5018 sayılı KMYKK ile kamu mali yönetim sisteminde köklü değişiklikler yapılmış, birçok alanda yenilikler getirilmiştir. Kanun koyucu tarafından kanunun bir kısım maddelerinin yürürlüğe giriş tarihi ertelenmiştir. Bununla bir anlamda yumuşak geçiş amaçlamıştır. Kanun tam anlamıyla bir bütün olarak 01.01.2005 tarihinde yürürlüğe girmiştir. 5018 KMYKK’nın 81’inci maddesi düzenlemesi ile birlikte de 1927 yılından beri ülkemizde uygulanmakta olan, devletin mali usul ve esaslarını belirleyen, doktrin ve uygulayıcılar tarafından mali anayasa olarak da adlandırılan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu yürürlükten kaldırılmıştır. Kamu zararı kavramı ilk defa 5018 sayılı KMYKK’da yer almıştır. Aslında şunun önemle altını çizmek gerekir ki kamu zararı kavramı ilk defa tanım olarak 5018 sayılı KMYKK’da ifade edilmiş ise de esasen içerik olarak 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye kanununda da farklı ifadeler ile bu kavram yer almıştır. 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ve buna bağlı ikincil mevzuatta kamu zararı kavramı hazine alacağı, kamu alacağı, devlet alacağı gibi kelimelerle ifade edilmiştir. Ancak kamu zararı kavramı şeklen de olsa ilk defa tanım olarak kamu mali yönetim sistemine 5018 sayılı KMYKK ile girmiştir denilebilir.

5018 sayılı KMYKK ile mevzuatımıza giren kamu zararı kavramı; tanımı, unsurları, sorumluları, sorumluluğun nedenleri ve bu nedene bağlı sonuçları açısından kanunun yapılış sürecinde yoğun olarak tartışılmış ve hâlihazırda tartışılmaya devam etmektedir. Kavramsal açıdan kamu zararı ve sorumluluk kavramları sadece mali hukuka ait kavramlar olmayıp gerek idare hukuku gerekse ceza hukukunun uygulama alanlarındaki konular içerisinde de yer almaktadır. Bu sebeple kamu görevlilerinden görevli ya da yetkili olmaları sebebiyle mali olarak gerçekleştirdikleri işlemler nedeniyle sorumlu tutulanların kamu zararına sebebiyet

vermesi durumunda mali sorumluluklarının yanında, disiplin ve ceza sorumluluklarına da gidilebileceği endişesi taşıması bu kavramı ayrıca önemli kılmaktadır. Kamu zararı ile ilgili yaşanan sorunlardan, 5018 sayılı KMYKK'yla sorumlu kılınan ve harcama yetkilisi olarak görev yapmakta olanlar birinci derece etkilenmektedir. Harcama Yetkilisinin 5018 Sayılı KMYKK'ya Göre Kamu Zararından Doğan Sorumluluğu Adnan Menderes Üniversitesi örneği başlıklı çalışmanın birinci bölümünde 5018 sayılı KMYKK'da kamu zararı ile ilgili temel kavramlara değinilmiştir. İkinci bölümünde, kamu zararı kavramı, unsurları ve kamu zararından dolayı sorumlu olanlarla, 5018 sayılı KMYKK'da kamu zararı mali sorumlusu olarak sayılanlardan; bakanlar, üst yöneticiler, harcama yetkilileri, gerçekleştirme görevlileri ve muhasebe yetkililerinin görevleri, yetkileri ve sorumluluklarına ilişkin açıklamalar yapılmış, harcama yetkililerinin kamu zararından kaynaklanan sorunları ile bu sorunların çözümüne ilişkin önerilerde bulunulmuştur. Çalışmanın üçüncü ve son bölümünde, Adnan Menderes Üniversitesi'nde harcama yetkilisi olarak görev yapanların görevlerini yaparlarken karşılaştıkları zorluklar, kamu zararına sebebiyet verme konusunda yaşadıkları tereddütlerin tespitine yönelik yapılan anket çalışmasında elde edilen veriler ışığında genel değerlendirmelere yer verilmiş ve anketle varılan sonuç da bu kısma eklenmiştir.

1. KAMU ZARARI İLE İLGİLİ TEMEL KAVRAMLAR

1.1. Kamu Malı Kavramı

Kamu zararından bahsedebilmek için ortaya çıkan zararın bir kamu malı üzerinde olması gerekmektedir. Kamu görevlilerinin özel kişilere ait mallara vermiş olduğu zararlar farklı mevzuat hükümleri gereğince değerlendirilmekte ve kamu zararını oluşturmamaktadır. İdare üstlendiği kamu hizmetlerini yerine getirebilmek için personele ihtiyaç duyduğu gibi, eşyaya, yani taşınır ve taşınmaz mallara da ihtiyaç duyar. Taşınır ve taşınmaz mallara sahip olmadan idarenin üstlendiği kamu hizmetlerini yerine getirebilmesi imkânsızdır. Kamu malları, kamu tüzel kişilerinin kamu yararına tahsis edilmiş olan mallarıdır. Kamu tüzel kişilerinin özel malları da bulunmaktadır. Ancak bunlar kamu malı kavramına dahil değildir. Bir malın “kamu malı” olabilmesi için her şeyden önce bir kamu tüzel kişisinin, yani devletin, mahalli idarelerin veya kamu kurumlarının mülkiyetinde bulunması gerekir (Gözler ve Kaplan, 2013:675). Bir özel kişinin mülkiyetinde bulunan mallar hiçbir zaman “kamu malı” niteliğinde olmaz.

Anayasamızda ve kanunumuzda bir kamu malı tanımı yoktur (Gözübüyük ve Tan, 2011:835). Kamu malı tanımına doktrinde ve mahkeme kararlarında rastlamaktayız. Kamu malı genel anlamda kamunun yararlanmasına ayrılan mallardır. Kamu malları, kamunun doğrudan kullanımına veya özel düzenlemelerle bir kamu hizmetine tahsis edilen kamu tüzel kişilerine ait mallardır (Dupuis ve Guedon, 1993:330). Doktrinde kamu malı terimi dışında “kamu hizmeti eşyası” (Onar, 1966:1285) “idare malları” (Düren, 1979:174) gibi terimler de kullanılmaktadır. Yargı kararlarında da “devlet emlakı”, “milli emlak” ve “hazine malları” gibi terimler de geçmektedir (Karatepe, 1993:186). Bu isimlendirmeler dışında devlet malı, kamu malı, kamu kaynağı gibi kavramlar ise en çok kullanılanlardandır. Bunlardan devlet malı kavramı da uygulamada en çok bilinen ve kullanılanıdır. Devlet malları, devletin özel mülkiyetindeki malları, kamunun yararlanmasına tahsis edilen (özümlenen) hizmet malları ile kamunun ortak kullanımına ve yararlanmasına açık olan orta malları ve sahipsiz malları ifade eder (Kırbaş, 1985:4).

1.1.1. Tahsis Amacına Göre Kamu Malı

Tahsis amacına göre kamu malları; sahihsiz mallar, orta malları ve hizmet malları olmak üzere üçe ayrılır (Onar, 1966:1313). Bu mallar aşağıda kısaca açıklanacaktır.

1.1.1.1. Sahipsiz mallar

Bu mallara eski hukukumuzda “arazi-i mevat” ve diğer mubah mallar denilirdi (Onar, 1966:1292). Mecellenin 1270 maddesinde “arazi-i mevat, ol yerler ki kimsenin mülkü ve bir kasabanın ve karyenin mer’ası ya da muhtatabı yani baltalığı olmadığı halde aksay-ı umrandan (bayındırlıktan uzak) baid ola; kasaba ya karyenin en kenarındaki hanelerinden cehirssavt (yüksek sesli) olan kimsenin sadası istima (iştilmek) olunmaya” hükmü yer almıştır. Türk Medeni Hukukunda sahihsiz malların özelliklerinden yola çıkarak değişik tanımlara yer verilmiştir. Sahipsiz mallar üzerinde mülkiyet kurulmaya elverişli olan, ama şimdiye kadar üzerlerinde özel bir mülkiyet kurulmamış mallardır (Öztan, 2002:595). Bu tür mallar, herkesin doğrudan kullanımına ve yararlanmasına açıktır (Giritli vd, 2011:851). Örneğin; özel mülkiyette bulunmayan ağaçlar, üzerindeki meyveler, dağlar, tepeler, çaylar, nehirler, dereler, sahiller sahihsiz mallardır. Bu mallara sahihsiz mallar denilse de bunların bir sahibi vardır. O da devlet ve diğer kamu tüzel kişileridir. Nitekim Türk Medeni Kanunu’nun (TMK) 715’inci maddesinde “sahipsiz yerler devletin hüküm ve tasarrufu altındadır” denilmektedir.

1.1.1.2. Orta malları

Orta mallara eski hukukumuzda “arazi-i metruke” denilirdi (Onar, 1966:1292-1314). Orta malları doğal nitelikleri veya örf ve adet veya tahsis suretlerine göre kamunun doğrudan kullanımına ya da yararlanmasına açık olan mallardır. Örneğin; yollar, meydanlar, pazar yerleri, meralar, mezarlıklar, parklar böyledir. Bu tarz mallar çoğunlukla idarenin alacağı bir kararla halkın doğrudan kullanımına ve yararlanmasına tahsis edilir. Ancak bir malın orta malı olması için bir idari kararla tahsis edilmiş olmasına her zaman gerek yoktur. Bazı yerler çok eski zamanlardan beri yol ve pazar yeridir. Bir malın orta malı olabilmesi için o malı halkın doğrudan doğruya kullanması veya o maldan halkın doğrudan doğruya yararlanması gerekir. Örneğin yollar orta malıdır çünkü üzerlerinden insanlar bizzat yürüyerek geçer (Gözler ve Kaplan 2013:684).

1.1.1.3. Hizmet malları

Kamu tüzel kişilerinin mülkiyetinde bulunan ve bir kamu hizmetine tahsis edilmiş olan mallara hizmet malları denilir. Kamu tüzel kişilerinin hizmette kullandıkları malların kamu malı sayılabilmesi için bu malların özel düzenlemeye tabi tutularak kamu hizmetine tahsis edilmiş olması gerekir. Hizmet malının orta mallardan farkı, bunların kamunun doğrudan değil, dolaylı kullanımına tabi olmasıdır (Gözler ve Kaplan, 2013:684). Stadyum, hastane, üniversite, adliye, belediye, müze, kütüphane, cezaevi hizmet mallarındandır (Onar, 1966:1314).

1.1.2. Maddi İçeriklerine Göre Kamu Malları

Maddi içeriklerine göre kamu malları; “kara kamu malları”, “deniz kamu malları”, “su kamu malları” ve “hava kamu malları” olmak üzere dörde ayrılır (Onar, 1966:1317). Bu mallar aşağıda kısaca açıklanacaktır.

1.1.2.1. Kara kamu malları

Kara kamu malları; yerleşim yerleri arasındaki kara yollarını (otoyol, devlet yolları ve il yolları), yerleşim yerleri içindeki yolları (bulvar, cadde ve sokakları) bunların mütemmim cüz ve eklentilerini (köprüler, kanallar, elektrik yolları vs.) ve kamu kara yolları dışında daha pek çok malı kapsar (De Laubadere, 1978:128).

1.1.2.2. Deniz kamu malları

Denizler üzerinde mülkiyet kurulmaya elverişli şeyler değildir. Ancak “deniz kıyıları” kamu malı sayılır ve bunlara “deniz kamu malı” denir (Chapus, 1999:127). Örneğin koylar, limanlar, fenerler, şamandıralar ve işaretler deniz kamu mallarından sayılır.

1.1.2.3. Su kamu malları

Denizler hariç, ülke içinde göl, dere, çay, nehir ve her çeşit yer altı ve yer üstü su kaynağı kamu malı sayılır (Chapus, 1999:401). TMK’nın 715’inci maddesine göre yararı kamuya ait sular kimsenin mülkiyetinde değildir ve hiçbir şekilde özel mülkiyete konu olamaz. TMK’nın 756’ncı maddesine göre yer altı

suları kamu yararına ait sulardır. Arza malik olmak, onun altındaki yer altı sularına da malik olmak sonucunu doğurmaz.

1.1.2.4. Hava kamu malları

Hava kamu malı devletin ülkesi üzerinde yer alan atmosfer parçasından oluşur (De Laubadere, 1978:128). Özel kişiler arazilerinin sadece yüzeyine değil, belli bir metreye kadar yukarısına da sahiptir. Özel kişilerin mülkiyetine tabi arazinin üstündeki hava belli bir metreden sonra kamu malı haline gelir. Buradan helikopter ya da uçak geçmesi bu kişilerin mülkiyet hakkını ihlal etmez (Gözler ve Kaplan, 2013:686).

1.1.3. Oluşum Tarzlarına Göre Kamu Malları

Oluşum tarzlarına göre kamu malları “tabii kamu malları” ve “sun’i kamu malları” olarak ikili ayrıma tabii tutulmaktadır (Chapus, 1999:387-388). Bu mallar aşağıda kısaca açıklanacaktır.

1.1.3.1. Tabii kamu malları

Tabii olaylar neticesinde meydana gelmiş kamu mallarıdır. Örneğin; deniz, akarsu bu tür kamu mallarındandır (Chapus, 1999:387-388). Tabii kamu mallarının tahsis kararıyla kamu malı olmaktan çıkarılması da mümkün değildir (Peiser, 1977:28).

1.1.3.2. Sun’i kamu malları

İnsanların müdahalesi neticesinde meydana getirilmiş kamu mallarıdır. Örneğin; yol, otopark, okul, hastane. Bu mallar tahsis kararıyla kamu malı haline gelirler. Yine tahsis kararıyla kamu malı olmaktan çıkarılabilirler (Peiser, 1977:28).

1.1.4. Taşınabilir Olup Olmamlarına Göre Kamu Malları

Taşınabilir olup olmamlarına göre kamu malları, “taşınmaz kamu malları” ve “taşınır kamu malları” olarak ikiye ayrılır (Chapus, 1999:393). Bu mallar aşağıda kısaca açıklanacaktır.

1.1.4.1. Taşınmaz kamu malları

Taşınmaz (gayrimenkul) kamu malları bir yerden bir yere götürülemeyen kamu mallarıdır. Örneğin; göl, nehir, adliye binası birer kamu taşınmaz mallarıdır (Gözler ve Kaplan, 2013:687).

1.1.4.2. Taşınır kamu malları

Taşınır (menkul) kamu malları ise bir yerden bir yere götürülebilen kamu mallarıdır. Ancak kamu tüzel kişilerinin mülkiyetinde bulunan her mal kamu malı değildir. Bunların özel bir düzenlemeye de tabi kılınmış olması gerekir. Bunların halkın doğrudan doğruya kullanımına veya bir kamu hizmetine tahsis olmaları gerekir. Bunların ayrıca kamu kullanımına yönelik özel şekilde düzenlenmesi gerekir. Örneğin; askeri araç ve gereçler kamu malı sayılır (Chapus, 1999:393).

1.1.5. Kamu Malı Niteliğinin Kazanılması

Kamu malı niteliğinin kazanılması tabi kamu mallarının niteliği kazanma ve sun'î kamu mallarının kamu malı niteliğini kazanması şeklinde ikiye ayrılır (De Laubadere, 1978:148). Kamu malı niteliğini kazanma şekilleri aşağıda açıklanacaktır.

1.1.5.1. Tabi kamu mallarının kamu malı niteliğini kazanması

Akarsular, göller, denizler gibi tabii kamu malları, sırf bu doğal niteliklerinden dolayı kamu malı niteliğinde sayılırlar. Bunların kamu malı niteliğine gelmesi kendiliğinden ve otomatik olarak olmuştur ve olmaktadır. Bunun için bir idari işlemin yapılmasına gerek yoktur (Peiser, 1977:32). Ancak kamu tüzel kişilerinin bu malları sonradan kazanması da mümkündür. Örneğin; deniz kıyısındaki arazinin heyelan sonucu denize kayması ve orasının sular altında kalması durumunda, sırf bu doğal olay nedeniyle bu yer kamu malı haline gelir (De Laubadere, 1978:148).

1.1.5.2. Sun'î kamu mallarının kamu malı niteliğini kazanması

Sun'î kamu mallarının kamu malı haline gelebilmesi için önce bu malların idarenin mülkiyetine girmesi daha sonra da bunların kamu yararına tahsis edilmeleri gerekir. Sun'î kamu mallarının iktisap ve tahsis aşamaları birbirinden

ayrıdır. İktisap otomatik olarak kamu malı sayılmalarını gerektirmez. Bunların ayrıca kamu yararına tahsis edilmeleri gerekir. Aksi takdirde bu mallar kamu tüzel kişilerinin özel malı olarak kalırlar. Sun’i kamu mallarının kamu yararına tahsis edilmeleri, örf adet yoluyla ve tahsis işlemi yoluyla olmak üzere iki değişik şekilde olmaktadır (De Laubadere, 1978:148).

Örf ve Adet Yoluyla Tahsis

Buralarda halk çok eski zamanlardan beri doğrudan doğruya yararlanmakta ve gerek halkta, gerek kamu makamlarında buraların kamu malı olduğu yönünde genel inanç bulunmaktadır. Bu gibi yerler kamu tüzel kişileri tarafından idari bir kararla bir başka amaca tahsis edilmedikçe, kamu yararına tahsis edilmiş sayılırlar ve kamu malı olarak kabul edilirler. Yollar, meydanlar, pazar ve panayır yerleri, meralar, harman yerleri gibi orta malların bir kısmı doğrudan kullanıma kadimden beri açıktır (Onar, 1966:1316).

İdari Kararla Tahsis

Sun’i kamu mallarının örf adet yoluyla kamu yararına tahsis edilmemiş olanlarının kamu malı sayılabilmeleri için, bunların bir idari kararla kamu yararına tahsis edilmiş olmaları gerekir. Bu karara “tahsis kararı” denilir. Tahsis kararı “fiili tahsis” ve “formel tahsis” olmak üzere iki şekildedir (De Laubadere, 1978:149). Bu tahsis şekilleri aşağıda açıklanacaktır.

Fiili Tahsis

Fiili tahsis durumunda idarenin aldığı özel ve ayrı bir tahsis kararı yoktur. Ama idarenin kamunun doğrudan kullanımı için yaptığı bir tesis ya da bina vardır. Bunların yapım amacı halkın doğrudan yararlanmasıdır (De Laubadere,1977:151).

Formel Tahsis

Formel tahsiste idarenin aldığı sarıh bir idari kararla bir mal kamu yararına özgülenmektedir. Tahsis yetkisi söz konusu malın mülkiyetine sahip olan kamu tüzel kişisine aittir. Bir malın kamu yararına tahsis edildiğini söyleyebilmek için bu malın kamunun doğrudan kullanımına ya da kamu hizmetlerine tahsis edilmesi gerekir (De Laubadere, 1977:149-151).

1.1.6. Kamu Malı Niteliğinin Kalkması Ya da Kaldırılması

Bir malın kamu malı olmaktan çıkma veya çıkarılması bir malın kamu tüzel kişilerinin mülkiyetinden çıkıp özel kişilerin mülkiyetine girmesi anlamına gelmez. Kamu malı olmaktan çıkma, kamu tüzel kişilerinin mülkiyetinde bulunan bir malın “kamu malı” statüsünden çıkıp “özel mal” olmasıdır. Bu durumda bu mallar, kamu tüzel kişisinin mülkiyetinde bulunur. Ancak söz konusu mala kamu hukuku kuralları değil özel hukuk kuralları uygulanır. Bu maldan kaynaklanan uyuşmazlıklara idari yargıda değil adli yargıda bakılır. Tabi kamu mallarının kamu malı niteliğinin kalkması ve sun’i kamu mallarının kamu malı niteliğinin kalkması veya kaldırılması şeklinde ikili ayrıma gidilmektedir (Gözler ve Kaplan, 2013:691). Bu ayrım şekilleri aşağıda açıklanacaktır.

1.1.6.1. Tabi Kamu Mallarının Kamu Malı Niteliğinin Kalkması

Kamu malları, bu doğal niteliklerini kaybederek kamu malı olmaktan çıkıp, idarenin özel malı haline dönüşürler. Örneğin; kuraklık ya da deprem sonucu bir göl kurumuş ise, gölün zemininde olan arazi, sırf bu kuruma olayı yüzünden kamu malı haline gelir. Akarsular, göller, denizler, kıyıları, sahil şeritleri gibi “tabii kamu malları” sırf bu doğal niteliklerinden dolayı kamu malı nitelikleri kazandıkları için, yine bu doğal niteliklerini kaybederek kamu malı olmaktan çıkıp özel mülkiyet haline dönüşürler (Onar, 1966:1351).

1.1.6.2. Sun’i Kamu Mallarının Kamu Malı Niteliğinin Kalkması veya Kaldırılması

Bir malın kamu malı olmaktan çıkarılabilmesi için mutlaka formel ve sarıh bir “tahsisten çıkarma” kararı gerekir. Çünkü bir malın kamu malı olmaktan çıkarılması, kamu malı statüsünden kaynaklanan güvencelerin sona ermesi demektir (Chapus, 1999:410). O nedenle, kamu malı idare tarafından fiilen terk edilse veya kamu malının tahsis şekli tabii olaylar veya kamunun artık o malı kullanmaması sonucu sona erse bile bu mallar kamu malı olmaktan çıkmaz. Örneğin sellerin tahrip etmesi sonucu bir yol, yol olmaktan çıksa ve o yoldan yıllardan beri araba geçmese bile o yolun kamu malı niteliği sona ermez (Conseil, 1931:31).

1.1.7. Kamu Mallarının Kullanılması

Kamu malları kamu yararına tahsis edilmiş olan mallardır. Kamu mallarının kullanılmasında “kamu hizmetlerine tahsis edilmiş kamu mallarının kullanımı”, “kamunun doğrudan kullanımına tahsis edilmiş malların kullanımı” ve “kamu mallarının özel kullanımı” şeklinde üçlü sınıflandırılma yapılmaktadır. Bu kullanım şekilleri aşağıda kısaca açıklanacaktır.

1.1.7.1. Kamu hizmetlerine tahsis edilmiş kamu mallarının kullanımı

Kamu hizmetlerine tahsis edilmiş malların kullanımı münhasıran idare tarafından kullanım ile kişiler tarafından kullanım şeklinde kendi içinde ikiye ayrılmaktadır (Peiser, 1977: 40). Bu kullanım şekilleri aşağıda açıklanacaktır.

Münhasıran İdare Tarafından Kullanım

Münhasıran idare tarafından kullanılan malların kullanım hakkı sadece idareye aittir. Bu malların özel şahıslar tarafından kullanımı idare tarafından yasaklanmıştır. Ayrıca bu mallara izinsiz girişe müsaade edilmez. Örneğin; askeri sahalar, kırsal alanlar, emniyet müdürlükleri, bakanlık binaları böyledir (Peiser, 1977:41).

Kişiler Tarafından Dolaylı Kullanım

Bu malların kullanımı idarenin izni ile sadece ilgililere sağlanmaktadır. Örneğin; üniversite binasına öğrenci olmayanların girişi üniversite idaresi tarafından yasaklanabilir. (Gözler ve Kaplan, 2013:700).

1.1.7.2. Kamunun doğrudan kullanımına tahsis edilmiş kamu mallarının kullanımı

Kamunun doğrudan kullanımına tahsis edilmiş kamu mallarının kullanımı kollektif kullanımlar ve özel kullanımlar olarak ikiye ayrılmaktadır. Deniz, göl, nehir, yollar, meydanlar, pazar yerleri, parklar gibi kamunun doğrudan kullanımına tahsis edilmiş kamu malları idare tarafından değil kamu tarafından doğrudan doğruya kullanılır (De Laubadere, 1978: 82-212). Bu tür kullanım şekilleri aşağıda açıklanacaktır.

Kollektif Kullanımlar

Kollektif kullanım kamunun doğrudan kullanımına açık kamu mallarının herkes tarafından genel, ortak, anonim olarak kullanılmasıdır. Bu özellik deniz, göl, nehirler, meydanlar gibi kamu mallarında görülür (Chapus, 1999:478). Kamu mallarının bu şekilde kullanılmasında, bireylerin belli bir koşulu yerine getirmelerine, belli bir statü içine girmelerine, idareden izin almalarına, idare ile sözleşme yapmalarına gerek yoktur. Kamu mallarının kamu tarafından kollektif kullanımı hukuki rejimine hakim üç temel ilke vardır (Gözübüyük ve Tan, 2011:983). Bunlar serbestlik ilkesi, eşitlik ilkesi ve bedavalık ilkesidir. Bu ilkeler aşağıda açıklanacaktır.

Serbestlik İlkesi

Serbestlik ilkesine göre kamunun doğrudan kullanımına tahsis edilmiş kamu mallarının, kamu tarafından genel ve ortak bir şekilde kullanımı serbesttir. Bu kullanım kural olarak izin şartına bağlanmaz (Chapus, 1999:478). Genel manada kamu malının kullanılmasında serbestlik temel ilke, izin istisnadır. Ancak ulusal güvenlik, sıkıyönetim, olağanüstü hal gibi durumlarında kanunda belirtilen şartların varlığı halinde idarece kısıtlamaya gidilebilir.

Eşitlik İlkesi

Kamu mallarının kullandırılmasında eşitlik ilkesi idarece kamu mallarının kullandırılmasında aynı durumda olan kişilere aynı hakların tanınması, aynı muamelenin yapılmasıdır. Bu ilke özünde kamunun doğrudan kullanımına tahsis edilmiş kamu mallarının, kamu tarafından genel ve ortak bir şekilde kullanılmasını ve aynı durumda bulunan kişilere aynı muamelenin yapılmasını öngörür (Peiser, 1977:42). İdare kamu mallarının kullandırılmasında renk, dil, din, cinsiyet, etnik ayrıma gidemez. Ulusal güvenlik sıkıyönetim, olağanüstü hal, hallerinde şartların varlığı halinde idarece kısıtlama ya da ayrıma gidilebilir.

Bedavalık (Meccanilik) İlkesi

Bedavalık ilkesi kamunun doğrudan kullanımına tahsis edilmiş kamu mallarının kamu tarafından genel ve ortak bir şekilde kullanılmasının bedelsiz olması anlamına gelir. Genel olarak kamu mallarının kullanımları ücretsizdir.

Örneğin; yollar, sokaklar, sahiller, denizler vb. Ancak istisnaları vardır. Otobanlar, ücretli müzeler, ücretli plajlar vb.

Özel Kullanımlar

Bir kamu malının bireysel olarak teşhis edilebilen bir veya birkaç kişi tarafından, başkalarının o kamu malını kullanmasını engelleyecek şekilde kullanılmasıdır (Chapus, 1999: 491). İdare bu kamu mallarının özel kullanımına sadece bu kullanımlar kamu malının tahsis cihetiyle bağdaştığı ölçüde izin verebilir. Özel kullanımlar serbest değildir. Özel kullanımlar geçicidir. Özel kullanımlarda mutlaka idarenin izni gerekir.

İzne Bağlılık İlkesi

Kimse bir kamu malını yetkili idari amirden izin almaksızın özel amaçla kullanamaz, işgal edemez. İdarenin açıkça bir izni olmaksızın kamu malı özel amaçla kullanılamaz (Chapus, 1999: 495). Örneğin üniversiteye ait bir toplantı salonunun bir sivil toplum örgütü tarafından kullanılmak istenilmesi halinde bu talep için izin verilip verilmemesinde takdir idareye aittir. İdarenin izni olmaksızın kamu malının kullanılması durumunda kullanan kişiden tazminat istenilebilir.

Ücretlilik İlkesi

Kamu mallarının kollektif kullanımı bedavadır. Kamu mallarının özel kullanımı ise daima ücretlidir. Kamu malının kullandırılması halinde idarece mutlaka ücret alınması gerekmektedir. İdare kamu malının kullandırılmasında izin verip vermeme hususunda takdir yetkisine sahip olmasına karşın ücret alınıp alınmaması konusunda takdir yetkisi bulunmamaktadır.

Geçicilik İlkesi

Kamu mallarının özel amaçla kullanılmasına ancak geçici olarak izin verilir. İdarece süreklilik arz edecek şekilde kamu malının kullanılmasına izin verilemez. İdarece verilen geçici kullanım izni yine idarenin kararıyla her zaman tek taraflı olarak iptal edilebilir. Bu ilkenin amacı kamu mallarının korunması düşüncesidir. Geçicilik ilkesinin yani verilen iznin idare tarafından geri alınmayacağı tek istisnası mezar imtiyazlarıdır (Chapus, 1999: 509).

Mülga 1050 Sayılı Muhasabe-i Umumiye Kanunu (MUK) ve 5018 Sayılı KMYKK'da yer alan kamu malı ile ilgili düzenlemelere bakıldığında; devlet malı ifadesinin tanım olarak kullanıldığı tek kanun Mülga 1050 sayılı MUK'dendir Bu kanunun 2. maddesinde “Devlet emvali, devletçe tarh ve cibayet olunan her türlü menkul ve gayrimenkul eşya, emval ve kıyem ve esham ve her türlü menkul ve gayrimenkul eşya, emval ve kıyem ve bunların hâsılat ve icaratı ile satış bedellerinden terekküp eder” denilmektedir. Aynı kanunun 2. maddesine göre devletin malvarlığı; devlet tarafından konulan ve alınan türlü vergi, resim ve harçlar, devlete ait nakit (hazine veznelerindeki ve banka hesaplarındaki paralar), her türlü hisse senedi (kambiyo senetleri), her türlü taşınır, taşınmaz mal, diğer kıymetler (özel mülkiyete konu olabilen ve yukarıda belirtilen değerler dışındakiler), irat ve satış bedellerinden, (taşınır ve taşınmaz malların, kambiyo senetlerinin, diğer kıymetlerin işletilmesinden, kiraya verilmesinden ve satışından doğan faiz, temettü, kar payı, kira ve satış bedelleri) oluşmaktadır.

Kamu mallarının nelerden oluştuğuna dair bir düzenleme de 3402 sayılı Kadastro Kanunu'nun 16. maddesinde yer almaktadır. Bu kanunda kamu malları dar kapsamda ele alınmıştır. Bu manada tanımsal olarak ifade etmeksizin kavramla ilgili açıklama yerine bu malların sadece tahdidi olarak sayılmasıyla yetinilmiştir. Kanuna göre kamunun ortak kullanılmasına veya bir kamu hizmetinin görülmesine ayrılan yerlerle, devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan sahipsiz yerlerden; kamu hizmetinde kullanılan, bütçelerinden ayrılan ödenek veya yardımlarla yapılan resmi bina ve tesisler (hükümet, belediye, karakol, okul binaları, köy odası, hastane veya diğer sağlık tesisleri, kütüphane, kitaplık, namazgah, cami, genel mezarlık, çeşme, kuyular, yunak ile kapanmış olan yollar, meydanlar, pazar yerleri, parklar ve bahçeler ve boşluklar ve benzeri hizmet malları) kayıt, belge veya özel kanunlarına göre hazine, kamu kurum ve kuruluşları, il, belediye köy veya mahalli idare birlikleri tüzelkişiliği adlarına tespit olunur. Mera, yaylak, kışlak, otlak, harman ve panayır yerleri gibi paralı veya parasız kamunun yararlanmasına tahsis edildiği veya kamunun kadimden beri yararlandığı belgelerle veya bilirkişi veya tanık beyanı ile ispat edilen orta malı taşınmaz mallar sınırlandırılır, parsel numarası verilerek yüzölçümü hesaplanır ve bu gibi taşınmaz mallar özel siciline yazılır.

Bu sınırlandırma tescil mahiyetinde olmadığı gibi bu suretle belirlenen taşınmaz mallar, özel kanunlarında yazılı hükümler saklı kalmak kaydıyla özel mülkiyete konu teşkil etmezler. Yol, meydan, köprü gibi orta malları ise

haritasında gösterilmekle yetinilir. Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan kayalar, tepeler, dağlar (bunlardan çıkan kaynaklar) gibi, tarıma elverişli olmayan sahipsiz yerler ile deniz, göl, nehir gibi genel sular tescil ve sınırlandırmaya tabi değildir, istisnalar saklıdır. Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan ormanlar, bu kanunda hüküm bulunmayan hallerde, özel kanunların hükümlerine tabidir.

Yürürlükte olan ve uygulamada esas alınan 5018 sayılı KMYKK'ya bakıldığında ise; tanımlar başlıklı 3. maddesinde bu konuda düzenleme yer almaktadır. Bu kanunda kamu kaynakları; borçlanma suretiyle elde edilen imkânlar dahil kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değerleri ifade eder. Kamu kaynağı, borçlanma suretiyle elde edilen imkânlar, kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan paralar, alacaklar, haklar, her türlü değerler olarak belirtilmiştir.

Tüm bu açıklamalar birlikte değerlendirildiğinde; kamu malları içeriğine ilişkin yapılan yasal düzenlemelerde kamu mallarının tahdidi olarak sayılması pratikte pek faydalı görülmemektedir. Böyle bir sınıflandırmanın dünyada sürekli gelişen ve değişen mali sistem içerisinde ihtiyaca cevap verme konusunda yetersiz kalacağı açıktır. 5018 sayılı KMYKK'nın 71. maddesinde ifade edilen kamu zararından bahsedebilmek için ise zararın öncelikle bir kamu malı, kamu kaynağı üzerinde oluşması gerekir. Kamuya ait olmayan bir mal, hak ya da alacak veya bir değer için ortada bir zarar olsa bile burada 5018 sayılı KMYKK'da ifade edilen kamu zararından bahsedilemez.

1.2. Kamu İdaresi

Genel anlamda "idare (yönetim, administration)", belli bir amacın gerçekleştirilmesi için kurulan örgüt veya bu amaca ulaşmak için yürütülen planlı insan faaliyeti demektir (Gözübüyük, 1999:1). İdare bütün ülkeyi kapsayan idare olup "merkez teşkilatı" ve "taşra teşkilatı" dan oluşur.

5018 sayılı KMYKK'da yer alan idari teşkilatlardan bahsetmeden devlet kavramına, idari teşkilatın ne olduğuna, kamu tüzel kişiliği ve kamu tüzel kişiliği türlerine değinmek gerekir. Devlet insan (millet), toprak (ülke) ve iktidar (egemenlik) unsurlarının birleşmesiyle meydana gelmiştir. Ancak bu unsurların birleşmesiyle meydana gelen devlet, bu unsurların dışında kendine has bir varlıktır

(Arsel, 1964:29). Devlet kendisini meydana getiren ve keza yöneten gerçek kişiliklerinin dışında ayrı bir hukuki kişiliğe sahip bir varlıktır (Okandan, 1968:835). Devlette yöneticiler değişir ama devletin değişmemesi, devlet adına yapılan işlemlerin baki kalması gerekir. İşte devletin devamlılığı ilkesinin sağlanması için de devletin tüzel kişiliğinin tanınması gerekir (Vlachos, 1993:247). Bu hizmetlerin kullanılmasında yetki de tek bir yetkidir ve o ‘devlet yetkisi’dir. Anayasamızın 123’üncü maddesinin 2’nci fıkrası ‘idarenin kuruluş ve esasları merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır’ denmektedir. Kamu hizmetleri tek bir tüzel kişi adına “devlet” adına yürütülür. Türk idare hukukunda devlet dediğimiz bu tüzel kişiye “merkezi idare” denmektedir. Kamu hizmetlerinin “devlet” yani “merkezi idare” tarafından yürütülmesine “merkezden yönetim” denmektedir (Gözler ve Kaplan, 2013:75).

Bakanlıklar devletin merkezinde yani “başkent” te teşkilatlanmışlardır. Belli bir bakanlığın görev alanındaki kamu hizmetleri, bakanlığın başkent teşkilatında planlanır ve düzenlenir (Günday, 2011:66). Bu planlamayı ve düzenlemeyi yapan örgüte “başkent teşkilatı” denilir. Ancak başkent teşkilatındaki sınırlı sayıdaki görevlinin başkentte oturarak, kamu hizmetlerini tüm ülke düzeyinde yürütmesi mümkün olmadığından, her bakanlık tüm ülkeye yayılmış teşkilata da ihtiyaç duyar. İşte başkent dışındaki bu teşkilata “ ‘merkezi idarenin taşra teşkilatı” denir (Özyörük, 1977:37). Merkezden yönetiminin bazı özelliklerine örnek vermek gerekirse; merkezden yönetimde tek bir tüzel kişilik vardır ve devlet tüzel kişiliği merkezi idaredir. Hizmetlerin gelir ve giderleri merkezi bütçede toplanılır. Sunulacak kamu hizmetleri bir merkezde yani başkentte planlanır ve düzenlenir (Günday, 2011:66). Merkezi idarenin bir taşra teşkilatı vardır. Son olarak devlet çeşitli bakanlıklara, bakanlıklarda başkent teşkilatı ve taşra teşkilatı olmak üzere değişik birimlere ayrılmış olsa bile’ merkezi idare (devlet) bir bütündür (Gözler ve Kaplan, 2013:75).

Kamu tüzel kişileri kamu hukukuna tabi olan tüzel kişilerdir. Kamu tüzel kişileri özel hukuk tüzel kişilerinden farklı olarak gerçek kişilerin serbest iradesiyle değil, devlet tarafından kanunla veya kanunun verdiği yetkiye dayanarak kurulan, özel hukuk gerçek ve tüzel kişilerinden üstün konuma sahip, kamu gücü ayrıcalıkları ve yükümlülükleriyle donatılmış, kamu yararının gerçekleşmesi amacıyla faaliyette bulunan topluluklardır. Kamu tüzel kişileri yapı bakımından “kişi topluluğu” ve “mal topluluğu” şeklinde ikiye ayrılır. Kişi topluluğu şeklinde düzenlenmiş kamu tüzel kişilerine “kamu idareleri” denir.

Bunlara örnek devlet, il özel idaresi, belediyeler, köyler verilebilir. Mal topluluğu şeklindeki kamu hukuku tüzel kişilerine ise “kamu kurumları” denir. Bunlara örnek üniversiteler, TRT ve KİT’ler verilebilir (Gözler ve Kaplan, 2013:87).

Bu bağlamda 5018 sayılı KMYKK’da tarif edilen kamu idareleri, kamu malları içerisinde sayılan değerlere sahip, kamunun gücünü arkasına alarak hareket eden, kamu kaynaklarını kullanan ve yegane amacı kamuya yararlı hizmet sunmak olan örgütlü yönetimlerdir. 5018 Sayılı KMYKK ile Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliği’nde bu kapsamda olan idarelerin hangi idareler olduğu istisnaları ile birlikte açıklanmıştır. 5018 Sayılı KMYKK’nın 2. maddesinde bu kanun kapsamında yer alan idareler; merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrolünü kapsar. Avrupa Birliği fonları ile yurt içi ve yurt dışından kamu idarelerine sağlanan kaynakların kullanımı ve kontrolü de uluslararası anlaşmaların hükümleri saklı kalmak kaydıyla, bu kanun hükümlerine tâbidir. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, bu kanunun sadece 3, 7, 8, 12, 15, 17, 18, 19, 25, 42, 43, 44, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 68 ve 76 78’inci maddelerine tâbidir. Aynı kanunun 3. maddesinin (a), (b), (c), (d), (e) bendinde 2. madde de özellikleri sayılan kurumlardan hangilerinin anlaşılması gerektiği açıklanmıştır.

5018 sayılı KMYKK’nın 3’üncü maddesinde; genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri; uluslararası sınıflandırmalara göre belirlenmiş olan, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idareleri, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri; kanuna ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan kamu idarelerini, düzenleyici ve denetleyici kurumlar; kanuna ekli (III) sayılı cetvelde yer alan kurumları, sosyal güvenlik kurumları; kanuna ekli (IV) sayılı cetvelde yer alan kamu kurumlarını mahallî idarelerin; yetkileri belirli bir coğrafi alan ve hizmetlerle sınırlı olarak kamusal faaliyet gösteren belediye, il özel idaresi ile bunlara bağlı veya bunların kurdukları veya üye oldukları birlik ve idareleri, ifade ettiği belirtilmiştir.

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliği’nin 2.maddesine göre; “düzenleyici ve denetleyici kurumlar hariç olmak üzere genel yönetim kapsamında yer alan kamu idareleri kamu zararının kapsamı dahilindedir ” şeklinde düzenleme yer almıştır. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar hariç genel yönetim kapsamındaki idarelerde kamu

gelirlerindeki azalmalar ve eksilişler kamu zararı olarak değerlendirilecektir. Kanun ve yönetmelik kapsamı dışında tutulan idarelerin zararları ise kendi özel mevzuatındaki değerlendirmelere göre işlem görecektir. Bu idarelerde görev yapanlardan kamu kaynağını kullanmada görevli ve yetkili kılınanlar ilgili yasal mevzuat hükümleri çerçevesinde çizilen yoldan hareket ederek kamu kaynaklarında israfa, azalmaya yol açacak durumlardan kaçınmak, bunun yanında kamu gelirlerinde de eksilmeye sebebiyet verecek işlemlerde bulunmamakla yükümlüdürler. Aksi halde 5018 sayılı KMYKK ve Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümleri çerçevesinde mali sorumluluklarına gidilecektir. 5018 sayılı KMYKK ekinde kanun kapsamında olan kamu idarelerinin hangi idareler olduğu tahdidi olarak sayılmıştır. 5018 sayılı KMYKK kapsamına giren idareler önemi itibariyle aşağıdaki tabloda sayılmıştır.

Tablo 1.1. Merkezî Yönetim Kapsamındaki Kamu İdareleri

Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri	Türkiye Büyük Millet Meclisi Cumhurbaşkanlığı Başbakanlık Anayasa Mahkemesi Yargıtay Danıştay Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Sayıştay Adalet Bakanlığı Millî Savunma Bakanlığı İçişleri Bakanlığı Dışişleri Bakanlığı Maliye Bakanlığı Millî Eğitim Bakanlığı Sağlık Bakanlığı Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı Kültür ve Turizm Bakanlığı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Avrupa Birliği Bakanlığı Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Ekonomi Bakanlığı Gençlik ve Spor Bakanlığı Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı	Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Kalkınma Bakanlığı Orman ve Su İşleri Bakanlığı Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Millî İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı Jandarma Genel Komutanlığı Sahil Güvenlik Komutanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü Diyanet İşleri Başkanlığı Hazine Müsteşarlığı Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Devlet Personel Başkanlığı Türkiye İstatistik Kurumu Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı Gelir İdaresi Başkanlığı Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Meteoroloji Genel Müdürlüğü Basın-Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü Türkiye Halk Sağlığı Kurumu Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu Göç İdaresi Genel Müdürlüğü
--	---	--

Tablo 1.1. Merkezî Yönetim Kapsamındaki Kamu İdareleri (devamı)

Özel Bütçeli İdareler A.Yükseköğretim Kurulu, Üniversiteler Ve Yüksek Teknoloji Enstitüleri	Yükseköğretim Kurulu Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığı İstanbul Üniversitesi İstanbul Teknik Üniversitesi Ankara Üniversitesi Karadeniz Teknik Üniversitesi Ege Üniversitesi Atatürk Üniversitesi Orta Doğu Teknik Üniversitesi Hacettepe Üniversitesi Boğaziçi Üniversitesi Dicle Üniversitesi Çukurova Üniversitesi Anadolu Üniversitesi Cumhuriyet Üniversitesi İnönü Üniversitesi Fırat Üniversitesi Ondokuz Mayıs Üniversitesi Selçuk Üniversitesi Uludağ Üniversitesi Erciyes Üniversitesi Akdeniz Üniversitesi Dokuz Eylül Üniversitesi Gazi Üniversitesi Marmara Üniversitesi Mimar Sinan Güzel Sanatlar Üniversitesi Trakya Üniversitesi Yıldız Teknik Üniversitesi Yüzüncü Yıl Üniversitesi	Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Galatasaray Üniversitesi Ahi Evran Üniversitesi Kastamonu Üniversitesi Düzce Üniversitesi Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Uşak Üniversitesi Recep Tayip Erdoğan Üniversitesi Namık Kemal Üniversitesi Erzincan Üniversitesi Aksaray Üniversitesi Giresun Üniversitesi Hitit Üniversitesi Bozok Üniversitesi Adıyaman Üniversitesi Ordu Üniversitesi Amasya Üniversitesi Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Ağrı Dağı Üniversitesi Sinop Üniversitesi Siirt Üniversitesi Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi Karabük Üniversitesi Kilis 7 Aralık Üniversitesi Çankırı Karatekin Üniversitesi Artvin Çoruh Üniversitesi Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi Bitlis Eren Üniversitesi Osmaniye Korkut Ata Üniversitesi Bingöl Üniversitesi Muş Alparslan Üniversitesi Mardin Artuklu Üniversitesi
--	--	--

Gaziantep Üniversitesi	Batman Üniversitesi
Abant İzzet Baysal Üniversitesi	Ardahan Üniversitesi
Adnan Menderes Üniversitesi	Bartın Üniversitesi
Afyon Kocatepe Üniversitesi	Bayburt Üniversitesi
Balıkesir Üniversitesi	Gümüşhane Üniversitesi
Celal Bayar Üniversitesi	Hakkari Üniversitesi
Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi	Iğdır Üniversitesi
Dumlupınar Üniversitesi	Şırnak Üniversitesi
Gaziosmanpaşa Üniversitesi	Tunceli Üniversitesi
Gebze Yüksek Teknoloji Enstitüsü	Yalova Üniversitesi
Harran Üniversitesi	Türk-Alman Üniversitesi
İzmir Yüksek Teknoloji Enstitüsü	Yıldırım Beyazıt Üniversitesi
Kafkas Üniversitesi	Bursa Teknik Üniversitesi
Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi	İstanbul Medeniyet Üniversitesi
Kırıkkale Üniversitesi	İzmir Kâtip Çelebi Üniversitesi
Kocaeli Üniversitesi	Necmettin Erbakan Üniversitesi
Mersin Üniversitesi	Abdullah Gül Üniversitesi
Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi	Erzurum Teknik Üniversitesi
Mustafa Kemal Üniversitesi	Adana Bilim ve Teknoloji Üniversitesi
Niğde Üniversitesi	Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi
Pamukkale Üniversitesi	
Sakarya Üniversitesi	
Süleyman Demirel Üniversitesi	
Bülent Ecevit Üniversitesi	

Tablo 1.1. Merkezî Yönetim Kapsamındaki Kamu İdareleri (devamı)

B.Özel Bütçeli Diğer İdareler	Savunma Sanayi Müşteşarlığı Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Atatürk Araştırma Merkezi Atatürk Kültür Merkezi Türk Dil Kurumu Türk Tarih Kurumu Türkiye ve Orta-Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu Türkiye Bilimler Akademisi Türkiye Adalet Akademisi Yükseköğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Karayolları Genel Müdürlüğü Spor Genel Müdürlüğü Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğü Orman Genel Müdürlüğü Vakıflar Genel Müdürlüğü Türkiye Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü Maden Tetkik ve Arama Genel Müdürlüğü Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü Türk Akreditasyon Kurumu	Türk Standartları Enstitüsü Türk Patent Enstitüsü Ulusal Bor Araştırma Enstitü Türkiye Atom Enerjisi Kurumu Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığı GAP Bölge Kalkınma İdaresi Özelleştirme İdaresi Başkanlığı Kamu Denetçiliği Kurumu Ceza ve İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İş Yurtları Kurumu Meslekî Yeterlilik Kurumu Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı Türkiye Yazma Eserler Kurumu Başkanlığı Doğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı Konya Ovası Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü Türkiye Su Enstitüsü Türkiye İlaç ve Tıbbî Cihaz Kurumu Türkiye İnsan Hakları Kurumu
----------------------------------	---	---

Tablo 1.1. Merkezî Yönetim Kapsamındaki Kamu İdareleri (devamı)

Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar	Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu Sermaye Piyasası Kurulu Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu	Kamu İhale Kurumu Rekabet Kurumu Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu
Sosyal Güvenlik Kurumları	Sosyal Güvenlik Kurumu	Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü

1.3. Kamu Görevlisi

Kamu görevlisi, en geniş anlamda kamu görevlisi, geniş anlamda kamu görevlisi ve dar anlamda kamu görevlisi olmak üzere üç kategoride incelenmektedir. İster en geniş anlamda isterse geniş anlamda, isterse de dar anlamda kullanılmış olsun, bir kimsenin kamu görevlisi sayılabilmesi için, kamu kesimindeki bir örgüte; kamu kurum ya da kuruluşuna bağlı olarak çalışıyor olması aranmaktadır (Gozübüyük,1992:145). En geniş anlamda kamu görevlisi kamu sektöründe çalışan bütün kişileri kapsar. Bütün kamu tüzel kişilerinde gerek kamu hukukuna, gerekse özel hukuka tabi olarak çalışan memur, sözleşmeli personel veya işçi statüsünde olsun, herkes en geniş anlamda kamu görevlisi kavramına dahildir (Dupuis ve Guedon, 1993:283).

Geniş anlamda kamu görevlisi kavramı, kamu tüzel kişilerinde görev yapan ve kamu hukuku rejimine tabi bütün işçileri kapsar. Bu kavramın en geniş anlamda kamu görevlisinden farkı bu kavram içine özel hukuka tabi çalışan işçiler girmez. Dar anlamda kamu görevlisi deyiimi, devletin siyasal yapısını oluşturan görevlilerle, özel hukuka tâbi olarak kamu kesiminde çalışan görevliler dışında kalan kamu görevlilerini ifade etmektedir. Memurların dışında dar anlamda kamu görevlisi kapsamına giren ve Anayasa'nın 128/ 1'inci maddesinde belirtilen diğer kamu görevlileri; hakim ve savcılar, askerler, üniversite öğretim üyeleri gibi ayrı

personel rejimine tâbi olan ve kamu hukuku esaslarına göre çalıştırılmakta olan kamu görevlileridir (Gözübüyük,1992:146).

Anayasanın 128’inci maddesi “dar anlamda kamu görevlilerinin memurlar ve öteki kamu görevlilerinden oluştuğunu kabul etmekte ve ister devlette olsun, ister kamu iktisadi teşebbüsleri ya da öteki kamu tüzel kişilerinde, genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken asli ve sürekli görevlerin kamu hukuku kurallarına tâbi olan memurlar veya öteki kamu görevlilerince yürütülmesini öngörmektedir” (Günday, 1992:130-131). Kamu tüzel kişisine bağlı olarak çalışan kişinin idare tarafından istihdam edilmesi gerekir. İstihdam bir kişinin az, çok, uzunca bir süre çalıştırılması demektir. İdare tarafından az çok uzunca bir süre çalıştırılmayan ama “idare ile dıştan işbirliği yapan” kişiler hiçbir zaman kamu görevlisi sayılmazlar (Chapus, 1999:12).İdare ile yaptıkları sözleşme uyarınca idareye mal ve hizmet sağlayan kişiler, kamu imtiyazcıları bayındırlık işi müteahhitleri arizi yükümlüler, re’sen atanan avukatlar, mahkemeler tarafından çağrılan tanıklar, bilirkişiler, noterler kamu görevlisi değildir (Alain, 1971: 44).

Anayasamızda memur ile ilgili tanıma yer verilmemiştir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda (DMK) da kamu görevlisi tanımı yapılmamış istihdam şekilleri hükme bağlanmıştır. Kanunda göre dört tür istihdam şekli öngörülmüştür. Bunlar; memur, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçilerdir. 657 sayılı DMK’nın 4’üncü maddesinin (A) bendinde “memur; mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler, 657 sayılı DMK’nın uygulanmasında memur sayılır” denmektedir. Buna göre bir görevlinin memur sayılabilmesi için kişinin kamu tüzel kişisinde çalışması, genel idare esaslarına göre yürütülen kamu hizmetlerini ifa etmesi ve son olarak gördüğü hizmetin asli ve sürekli kamu hizmeti olması gerekir.

Aynı madde de yer verilen bir diğer kamu görevlisi sözleşmeli personeldir. Sözleşmeli personel ile ilgili 657 sayılı DMK’nın 4’üncü maddesinin (B) bendinde “Kalkınma planı yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, Bakanlar Kurulunca belirlenen esas ve usuller çerçevesinde kurumun teklifi ve Devlet Personel Başkanlığının görüşü üzerine Maliye Bakanlığınca vizelenen pozisyonlarda, mali yılla sınırlı olarak sözleşme ile

çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir” denmektedir. Sözleşmeli personel ile memurun ayrımında memur asli ve sürekli kamu hizmetini ifa eder, sözleşmeli personel ise zaruri ve istisnai hallerde geçici işleri geçici olarak yapan kamu görevlileridir. Sözleşmeli personel özlük hakları ve ücreti ile ilgili hususlar Bakanlar Kurulunca kararlaştırılır.

Geçici personel ile ilgili 657 sayılı kanunun 4’üncü maddesinin (C) bendinde “Bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet olduğuna Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığının görüşlerine dayanılarak Bakanlar Kurulunca karar verilen görevlerde ve belirtilen ücret ve adet sınırları içinde sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan kimselerdir ”denmektedir. İlgili 657 sayılı kanunun 4’üncü (D) bendinde “(A), (B) ve (C) fıkralarında belirtilenler dışında kalan ve ilgili mevzuatı gereğince tahsis edilen sürekli işçi kadrolarında belirsiz süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılan sürekli işçiler ile mevsimlik veya kampanya işlerinde ya da orman yangınlarıyla mücadele hizmetlerinde ilgili mevzuatına göre geçici iş pozisyonlarında altı aydan az olmak üzere belirli süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılan geçici işçilerdir. Bunlar hakkında bu kanun hükümleri uygulanmaz” denmektedir.

Bunun dışında 657 sayılı kanunda kamu görevlilerinin istihdam şekillerine karşılık 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nun 6’ncı maddesinde ceza kanununun uygulanmasında kamu görevlisi deyiminden, kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir surette sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişi olduğu ifade edilmiştir. Kanunun 7’inci maddesinin uygulanmasına ilişkin Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’te kamu görevlisi tanımı yapılmamış buna karşılık tanımlar başlıklı 4’üncü maddesinin (ğ) bendinde sorumlu tanımı yapılmış “sorumlu; kamu zararının oluşmasına sebep olan kamu görevlisi” olarak ifade edilmiştir. 5018 sayılı Kanunun hesap verme sorumluluğu başlıklı 8’inci maddesinde; “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” denmektedir.

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin kapsamını belirleyen 2’nci maddesinde düzenleyici ve denetleyici kurumlar hariç olmak üzere, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde tespit

edilen kamu zararlarından doğan alacakların bu yönetmeliğin kapsamına dahil olduğu hüküm altına alınmıştır. Bir diğer ifadeyle 5018 sayılı Kanun'un 71'inci maddesine dayanılarak hazırlanan yönetmelik kapsamındaki kamu görevlileri; genel bütçeli kamu idarelerinde, özel bütçeli kamu idarelerinde, sosyal güvenlik kuruluşlarında ve mahalli idarelerde çalışan kamu görevlileridir. Bu düzenlemeye göre 5018 sayılı kanuna ekli III sayılı cetvelde yer alan, düzenleme ve denetleme görevlerini haiz bağımsız idari otoritelerde görevli kamu görevlileri ile 5018 sayılı kanun kapsamında yer almayan kamu iktisadi teşebbüslerinde görevli kamu görevlilerine söz konusu yönetmelik hükümleri uygulanmayacaktır.

5018 sayılı kanunun 71'inci maddesinin son fıkrasında kamu zararının, bu zarara neden olan kamu görevlisinden veya diğer gerçek ve tüzel kişilerden tahsilinden bahsedilmektedir. Bu hükme istinaden hazırlanan yönetmelikte, kamu zararının oluşmasına sebep olan kamu görevlisi sorumlu olarak tanımlanmış, ancak yönetmeliğin 4'üncü maddesi ile kendisine yersiz veya fazla ödeme yapılan gerçek ve/veya tüzel kişiyi ifade eden "ilgili" tanımı da yapılarak, kamu zararının tahsilinde bu kişiler de muhatap kabul edilmiştir. Buna göre kamu görevlisi tanımına istihdam şeklinin bir etkisi bulunmamaktadır. Bir şahsın kamu görevlisi sayılabilmesi için ifa ettiği görevin, kamu hizmetinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerden olması yalnız başına yeterli sayılmamış bunun yanında devletle arasındaki ilişkinin kanunla önceden belirlenmiş statüer bir ilişki olması, yani nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri aylık ve ödenekleri ile diğer özlük işlerinin önceden kanunla düzenlenmiş bulunması gerektiği ifade edilmiştir. Kamu görevlisi, memur olabileceği gibi, sözleşmeli personel, geçici personel, işçi de olabilmektedir. Kamu zararının faili bu sayılardan herhangi birisi de olabilmektedir (Turguter, 2012:41).

5018 sayılı KMYKK'nın 71'inci maddesine göre kamu zararının oluşabilmesi için kamu zararına sebebiyetin kamu görevlisi eliyle gerçekleşmesi gerekir. Bu şarttan hareketle kamu zararı; kamu görevlilerinin kasit, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasıdır. Kamu zararının, bu zarara neden olan kamu görevlisinden veya diğer gerçek ve tüzel kişilerden tahsiline ilişkin usûl ve esaslar, Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir. Kamu görevlisinin kamu zararından sorumlu tutulabilmesi için kamu zararının meydana gelmesi sürecinde görev, yetki, sorumluluk itibarıyla birinin bulunması yeterlidir.

1.4. Kamu Zararı

Geniş anlamda kamu zararı kişisel zararlardan farklı olup toplumun görmüş olduğu zararlardır. Dar anlamda kamu zararı ise 5018 sayılı KMYKK'daki kamu zararı ile 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nda hükme bağlanan kamu zararlarıdır (Turguter, 2012:32-33). Hukuki kavram olarak kamu zararı, idari faaliyet sırasında ortaya çıkan herhangi bir zarardan farklı olarak, kamu görevlilerinin idari faaliyet çerçevesinde kusurları ile neden oldukları zararlardır (Akyılmaz, 2011:61-78). 5018 sayılı KMYKK'da belirtilen kamu zararı, kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasıdır. 657 sayılı DMK'nın 12'nci maddesi ise kamu görevlisinin doğrudan idareye verdiği zararlardan sorumluluğunu düzenlemektedir. Bu maddede devlet memurları görevlerini dikkat ve itina ile yerine getirmek ve kendilerine teslim edilen devlet malını korumak ve her an hizmete hazır halde bulundurmak için gerekli tedbirleri almak zorundadırlar. Devlet memurunun kasıt, kusur, ihmal ve tedbirsizliği sonucu idare zarara uğratılmışsa, bu zararın ilgili memur tarafından rayiç bedel üzerinden ödenmesi esastır. Kamu zararı, kamu görevlilerinin kasıt, kusur, ihmal ve tedbirsizliği sonucu kendilerine teslim edilen devlet malını koruyamayarak ve/veya hizmet dışı kalmasına neden olarak doğrudan doğruya devlete verdikleri zararlarla, yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlar nedeniyle üçüncü kişilere verdikleri zararlar sebebiyle devletin tazminat ödemek durumunda bırakılması sonucu dolaylı olarak neden oldukları zararları ifade etmektedir (Akyılmaz, 2011:61-78). 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'na göre ise kamu zararı KMYKK'da belirtilen kamu zararı olarak ifade edilmiştir (Turguter, 2012:4).

Kamu zararını net olarak ortaya koyabilmek için öncelikle kamu zararının kurumlar, konular ve kişiler itibarıyla kapsamının çizilmesi gerekmektedir. Çünkü kamu zararı kavramının yasal ve idari düzenlemelere göre tespit edilmiş bir takım sınırları vardır (Orulluoğlu, 2012:3).

1.4.1. 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununa Göre Kamu Zararı

5018 sayılı KMYKK'nın öncesi yürürlükte olan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nda gerek kavram gerekse yaptırım olarak kamu zararı mevcut değildi. Bu kavram yerine kişi borcu kavramı yer almaktaydı. 1050 sayılı MUK'da üç yerde "zarar" kavramı kullanılmakta ve bunlardan birisi "devlet zararı" olarak

ifade edilmektedir. 1050 sayılı MUK'da öncelikle sorumluları belirledikten sonra, "ikinci derece ita amirleri ile gelir ve gider tahakkuk memurlarının yanlışlıklarından doğan zararı ödeme ile yükümlü tutulmaları, Sayıştay'ca yargılama yoluyla verilecek karara bağlıdır" hükmüne yer verilmiştir.

1050 sayılı Kanun'un 13. maddesi ile ita amirlerinin, gelir ve gider tahakkuk memurlarının "hatalarından mütevellit zararı tazmin ile mükellef tutulmaları Sayıştay tarafından verilecek yargı kararına bağlanmıştır. Söz konusu maddede yer alan düzenlemelerde dikkat çeken hususlardan birisi de, tazmin sorumluluğunun ortaya çıkması için zararın gerçekleşmesi gerektiğidir. Zira aynı maddede yer alan; ancak hüküm suduruna kadar mütehakkık zararın teminine lüzum görüldüğü takdirde" şeklindeki düzenleme ile ita amirlerinin, gelir ve gider tahakkuk memurlarının zarardan sorumlu tutulabilmeleri için zararın somut olarak ortaya çıkması gerekmektedir (Kuluçlu, 2011:55). 1050 sayılı kanunun 20'nci maddesinde yapılan düzenlemeyle her sayman yönetim dönemi içinde tahsili kendisine verilmiş gelirlerin ve kişi borçları hesabında kayıtlı tutarların izlenmesi ve tahsili ile yükümlü olup, Sayıştay'a hesap verirken veya kendisinden sonra gelene devirde, artıkların ayrıntılarını ve tahsil edilmemesi nedenlerini göstermek zorundadır. Takip edilmemek yüzünden tahsili imkânsız hale gelen veya zaman aşımına uğrayan tutarların, kusurlu bulunan saymana tazmin ettirilmesine Sayıştay'ca hükümlenmesi öngörülmüştür.

1050 sayılı kanunda tahakkuk memurlarının ödeneklerin zamanında ve yerinde kullanılmasından, giderin gerçek gereksinme karşılığı olmasından, programlanmış hizmetlerin zamanında yerine getirilmesinden; ita amirleri bu hususları gözetmekten, tahakkuk memuru sayılanlara ita amirliği yetkisinin verilmesi durumunda, tahakkuk memurluğu görevi yetki kademesindeki en yakın yönetici tarafından yürütüleceği bu durumda ita amiri ve tahakkuk memuru yukarıdaki hususlardan birlikte sorumlu olacağı, bir giderin yapılmasına gerek gösteren görevliler ve tahakkuk memurları giderlerin gerçek gereksinme karşılığı olmasından, bir mal veya hizmetin alınmasında görevli olanlar belli nitelikteki mal veya hizmetin en uygun bedelle elde edilmesinden, belli bir bedelle amaca uygun nitelikte en fazla mal veya hizmetin sağlanmasından doğrudan doğruya sorumlu olduğu, adı ne olursa olsun bir komisyon veya kurul gibi bir organ ya da uzman bir görevli tarafından düzenlenen rapor, karar ve benzeri belgelere dayanılarak yapılan ödemelerde Sayıştay'ca saptanacak sorumluluğa, tahakkuk memuru ve

saymanla birlikte söz konusu belgeleri düzenleyen ve onaylayan kişilerin de katılacağı ayrıca düzenlenmiştir.

Alınmayan mal ya da hizmetin alınmış; mevcut olmayan inşaat, onarım ve üretimi var ya da bitmiş gibi göstererek gerçek dışı belge düzenlemek suretiyle devletin mal varlığından bir eksilmeye neden olanlar hakkında ceza hükümlerinin uygulanacağı da belirtilerek, husule gelen hazine zararının sorumlularına ödettilereceği düzenleme altına alınmış, ancak suç konusu teşkil etmemek kaydıyla bu işlem ve davranışların bir hizmet ve girişimin gerçekleştirilmesi ya da tamamlanması gibi iyi niyetli bir amaca dayandığı ve hizmet yapılmış ya da mal teslim alınmış bulunduğu takdirde; Sayıştay'ın, Maliye Bakanlığının ya da ilgili dairenin istemi üzerine, atamaya yetkili merci veya kurullar tarafından sorumlularının birer aylıklarının ceza olarak kesilmesine; tekrarlanması durumunda bunların ilgili hizmetlerde bir daha çalıştırılmamak üzere görevlerinin değiştirilmesine ya da memurluktan çıkarılmasına karar verileceği de hüküm altına alınmıştır.

1050 sayılı kanunda sorumluluk objektif sorumluluk olarak ele alınmakta ve mevzuata aykırı işlem ve davranışların tazmin sorumluluğuna yol açacağı belirtilmektedir. Dolayısıyla, 1050 sayılı kanunda ortaya konan sorumluluk "sebepsiz-objektif" sorumluluktur. Sebepsiz sorumlulukta sorumlu kişilerin kusurlu olmaları şartı aranmamaktadır (Eren, 2001:19). 1050 sayılı kanunda herhangi bir şekilde oluşan zarar, fazla ve yersiz ödemelerden kamu görevlilerinin sorumlu tutulmaları kusursuz sorumluluk esaslarına dayandırılmaktadır (Orulluoğlu, 2012:1).

1050 sayılı kanunun 22'nci maddesinde yer alan; "Şu kadar ki, suç konusu teşkil etmemek kaydıyla, bu işlem ve davranışlar devlete ait bir hizmet ve girişimin gerçekleştirilmesi ya da tamamlanması gibi iyi niyetli bir amaca dayandığı ve hizmet yapılmış ya da mal teslim alınmış bulunduğu takdirde, Sayıştayın, Maliye Bakanlığının ya da ilgili dairenin istemi üzerine, atamaya yetkili merci veya kurullar tarafından sorumlularının birer aylıklarının ceza olarak kesilmesine; tekrarlanması durumunda bunların ilgili hizmetlerde bir daha çalıştırılmamak üzere görevlerinin değiştirilmesine ya da memurluktan çıkarılmasına kanun, tüzük ve yönetmeliklerinde bu cezayı vermeye yetkili kılınmış merci ya da kurullarca karar verilir" şeklindeki düzenleme ile devlet zararının sorumlulara ödettilerilmesinin istisnası ele alınmıştır (Uçak, 1999: 60).

1.4.2. 5018 Sayılı KMYKK'ya GÖre Kamu Zararı

Kamu mali yönetiminde kamu zararı kavramı, 5018 sayılı KMYKK ile hukuki bir temel kazanmış ve mali sorumluluğun önemli bir unsuru haline gelmiştir (Kuluçlu, 2011:58). 5018 sayılı KMYKK'nın 71'inci maddesinin ilk fıkrasında kamu zararına ilişkin yapılan tanımda, kamu görevlileri tarafından kamu kaynaklarına verilen tüm zararlar kapsam içine alınmak istenilmiş ise de, ikinci fıkrasında, kamu zararının nasıl belirleneceği sınırlı sayıda sayma yoluyla gösterilmek suretiyle, bu sayılanlar dışında olup belirlenmesi bu fıkra göre yapılamayan zararların bu kanun kapsamında olmayacağı düşünülmektedir. Kamu zararı; kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasıdır. Kamu zararının belirlenmesinde; iş, 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, iş, mal veya hizmetin rayiç bedelinden daha yüksek fiyatla alınması veya yaptırılması, idare gelirlerinin tarh, tahakkuk veya tahsil işlemlerinin mevzuata uygun bir şekilde yapılmaması, mevzuatında öngörülmediği halde ödeme yapılması esas alınır.

Kamu zararının tahsilinde ise kontrol, denetim, inceleme, kesin hükme bağlama veya yargılama sonucunda tespit edilen kamu zararı, zararın oluştuğu tarihten itibaren ilgili mevzuatına göre hesaplanacak faiziyle birlikte ilgililerden tahsil edilir. Alınmamış para, mal ve değerleri alınmış; sağlanmamış hizmetleri sağlanmış; yapılmamış inşaat, onarım ve üretimi yapılmış veya bitmiş gibi gösteren gerçek dışı belge düzenlemek suretiyle kamu kaynağında bir artışa engel veya bir eksilmeye neden olanlar ile bu gibi kanıtlayıcı belgeleri bilerek düzenlemiş, imzalamış veya onaylamış bulunanlar hakkında Türk Ceza Kanunu veya diğer kanunların bu fiillere ilişkin hükümleri uygulanır. Ayrıca, bu fiilleri işleyenlere her türlü aylık, ödenek, zam, tazminat dahil yapılan bir aylık net ödemelerin iki katı tutarına kadar para cezası verilir. Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliği'ne göre kamu zararı, mevzuata aykırı karar, işlem, eylem veya ihmal sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasıyla doğan zarardır. 5018 sayılı KMYKK ile Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'te verilen tanımdan anlaşılacağı üzere kamu zararı, idarenin eylem veya işlemi sırasında ortaya çıkan herhangi bir zarardan farklı olarak, bu zararının oluşmasındaki idari

faaliyetlerde kamu görevlilerinin kusurlu olması nedeniyle meydana gelen zararlardır.

1.4.3. Kamu Zararının Unsurları

5018 sayılı KMYKK, mülga 1050 sayılı kanundan farklı olarak kusursuz sorumluluk ilkesini değil kusura dayalı sorumluluğu kabul etmiştir. Kusursuz sorumluluk; hukuki sonuç doğuran bir eylem veya işlemde bulunanların fiilinde kusur aranmadan sorumlu tutulmasıdır ki buna sebepsiz-objektif sorumluluk da denir. 5018 sayılı KMYKK öncesi görevliler bakımından mutlak sorumluluktan hareketle her durumda Sayıştay yargılamasında görevlilere kusursuz sorumluluk bağlamında tazmin hükmedilmekteydi (Kızılkaya, 2010:178). Kusurlu sorumluluk, idarenin hukuka aykırı bir eylem veya işlemiyle zarar verdiği bir kişinin zararını tazmin etmesi yükümlülüğüdür. Kusursuz sorumluluk, idarenin hukuka uygun eylem ve işlemlerinden doğan zararları bazı durumlarda tazmin etmesi yükümlülüğüdür. Kusursuz sorumluluk, risk ilkesi ve fedakârlığın denkleştirilmesi ilkesi olmak üzere ikiye ayrılır. Risk sorumluluğu da denilen risk ilkesine göre; idare hiçbir kusuru olmasa bile yürüttüğü tehlikeli faaliyetler veya kullandığı tehlikeli araçlar nedeniyle ortaya çıkan zararı tazmin etmekle yükümlüdür. Fedakârlığın denkleştirilmesi ilkesi veya kamu külfetleri karşısında vatandaşların eşitliği ilkesi; idarenin nimetleri tüm toplum tarafından paylaşılan hukuka uygun eylem ve işlemlerinin külfetlerinin sadece belli kişi veya kişilerin üstünde kalması durumunda, bu kişi veya kişilerin uğradığı zararı idarenin bir kusuru olmasa bile tazmin etmesini öngörmektedir (Gözler, 2003:13).

5018 sayılı KMYKK'ya göre kamu zararından bahsedebilmek için, kusurlu kamu görevlisinin varlığı, kamu görevlilerinin kasıt kusur veya ihmallerinden doğan mevzuata aykırı karar ve eylemlerin gerçekleşmesi, kamu kaynağında artışa engel veya azalışa neden olunması, zararın kanun ve yönetmelikte sayılan kriterlerden hangisine göre gerçekleştiğinin tartışılması, işlem ve eylem ile zarar arasındaki illiyet bağının açıkça ortaya konması gerekir. Kamu mali yönetiminde kamu zararı kavramı, Borçlar Kanunu'ndaki haksız fiil sorumluluğuna paralel bir şekilde düzenlenmiştir. Haksız fiil sorumluluğunun unsurlarını; hukuka aykırı fiil, zarar, kusur ve illiyet bağı oluşturmaktadır (Remzi ve Aydın, 2011: 343).

1.4.3.1. Kamu görevlisi - kamu zararının faili

Kamu görevlileri, kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri yerine getiren, yeterince uzmanlaşmış, merkezi idarenin denetim ve gözetimi altında bulunan, nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri aylık ve ödenekleri ile diğer özlük işleri, önceden kanunla düzenlenmiş bulunan kamu ajanlarıdır (Akyılmaz, 2011:61-78). 5018 sayılı KMYKK'nın 8'inci maddesi hükmü uyarınca, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların yetkili kılınmış mercilere hesap vermeleri zorunludur. Anayasa Mahkemesine göre bir şahsın kamu görevlisi sayılabilmesi için ifa ettiği görevin, kamu hizmetinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerden olması yalnız başına yeterli olmamakta; devletle arasındaki ilişkinin kanunla önceden belirlenmiş statüer bir ilişki olması gerekmektedir. Bu yönde bkz. Any M, 28.9.1988, E 88/2, K 88/32, RG 11.12.1988, sy. 20016, s. 23; UM, 13.10.1986, E 86/E 86/41, K 86/45, RG 21.12.1986, sy. 19318, s. 11. Ayrıca bkz. AnyM, 22.6.1988, E 87/18, K 88/23, RG 26.11.1988, sy. 20001. s. 24; AnyM.

5018 sayılı KMYKK'nın 71'inci maddesine dayanılarak hazırlanan Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik kapsamındaki kamu görevlileri, 5018 sayılı KMYKK'ya ekli (I), (II) ve (IV) sayılı cetvelde yer alan idarelerde çalışan kamu görevlileridir. Buna göre düzenleyici ve denetleyici kuruluşlarda görevli kamu görevlileri ile 5018 sayılı KMYKK kapsamında yer almayan kamu iktisadi teşebbüslerinde görevli kamu görevlilerine Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümleri uygulanmayacaktır. Düzenleyici ve denetleyici kuruluşlarda görevli kamu görevlileri ile kamu iktisadi teşebbüslerinde görevli kamu görevlilerinin neden oldukları kamu zararından dolayı sorumluluklarına -özel hükümler hariç-doğrudan neden oldukları kamu zararları bakımından 657 sayılı kanunun 12'nci maddesi; dolaylı olarak neden oldukları kamu zararları bakımından da Anayasa'nın 40/2 ve 129/5 ve 657 sayılı kanunun 13'üncü maddesi çerçevesinde hükümlenacaktır (Akyılmaz, 2011:678).

Anayasa, asli ve sürekli kamu hizmetlerinin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütüleceğini düzenlemekte ve memurlar ile diğer kamu görevlilerini ayırmaktadır. Memurların hukuki statüleri 657 sayılı DMK ile belirlenmektedir. Ancak, kamu hizmetleri memurların yanında diğer kamu görevlileri tarafından da yerine getirilmektedir. Dolayısıyla, 5018 sayılı kanunun

71'inci maddesinde yer alan kamu görevlileri kavramını Türk Ceza Kanunu'nda tanımlanan şekliyle ele almak 5018 sayılı kanunun temel hedefleri açısından yerinde olacaktır (Demirel ve Keleş, 2010: 179).

1.4.3.2. Mevzuata aykırı karar, işlem ve eylemler

Kamu zararına neden olan davranış, kamu görevlileri tarafından toplumda güvenliğin sağlanması, dirlik ve düzenin gerçekleştirilmesi, genel sağlığın korunması, kamunun ihtiyaç duyduğu hizmetlerin belirlenmesi, bunların düzenli ve sürekli şekilde yerine getirilmesi, bu amaçla gerekli olan aynı ve insani kaynağın organizasyonu ve plânlanması için yapılan idari işlemler ve idari eylemleri ifade eder. Bu davranış olumlu (karar almak, işlem ya da eylem yapmak) ya da olumsuz bir davranış (yapmakla yükümlü olduğu halde karar almamak, işlem ya da eylem yapmamak) olabilir (Y4HD, 11.4.1989, E 89/2654, K 89/3367, YKD, c. 15, sy. 7, 1989, s. 947; Y4HD, 13. 6.1989, E 89/4164, K 89/5352, YKD, c. 15, sy. 11, 1989, s. 1557). Mali iş ve işlemleri düzenleyen hukuki metinler soyut kural metodu ile hazırlanabilmektedir. Soyut kural metodunda kanun koyucu genel ve soyut kurallar koymakla yetinmekte ve mali iş ve işlemlerde uygulanacak kuralları uygulayıcının yorumlayarak somut olayın durumuna göre hareket etmesini istemektedir (Güriz, 1986: 52).

5018 sayılı KMYKK'nın 71'inci maddesindeki tanımda kamu zararının kamu görevlilerinin karar, işlem veya eylemleri sonucunda ortaya çıkabileceği ifade edilmiştir. Karar, işlem veya eylem ile kastedilen idari faaliyetin araçlarıdır. Tanımda hem karar hem de işlem kavramının kullanılması ilk bakışta karışıklığa neden olabilecek niteliktedir. Zira idare hukukunda "idari işlem" ile "idari karar" kimi zaman eş anlamlı olarak kullanılmaktadır. Ancak burada karar ve işlemin ayrı ayrı ifade edilmesinin nedeni, kamu zararının, sadece kamu görevlileri tarafından, kamu gücü kullanılarak yapılan, doğrudan ya da belli bir süreç içinde, rızaları olsun ya da olmasın kişi veya onlara ait nesnelere hukuki durumlarını etkileyen, kamusal nitelikli, tek yanlı irade açıklamaları olarak karşımıza çıkan ve iptal davasının konusu olabilecek işlemlerden değil; iptal davasının konusu olmasa bile içdüzen işlemleri ve hazırlık işlemleri de dahil icrai nitelikte olmayan idari işlemlerden de kaynaklanabileceğinin kabulüdür (Akyılmaz, 2011:61-78). Mevzuata aykırılık, yapılan eylem veya işlemin olması gerekenin dışında kural dışı olmasıdır. Kural dışı eylem veya işlem kamu görevlilerince icra edilen eylem veya işlemlerin düzenleyici kuralla karşılaştırılmasıyla tespit edilecektir.

1.4.3.3. Kamu görevlilerinin kasıt, kusur ve ihmali

Kamu görevlisinin kamu zararından sorumlu olabilmesi için kamu zararına neden olan ve kamu görevlisi tarafından alınan karar, yapılan işlem ya da gerçekleştirilen eylemin hukuka aykırı olması yeterli değildir. Kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye sebep işlem ya da eylemin kamu görevlisinin kasıt, kusur veya ihmalden kaynaklanması gerekir. Kusura ilişkin kesin bir tanım vermek mümkün olmamakla birlikte, genel olarak kusur, davranışlarının sonuçlarını bilip buna uygun davranabilecek durumda olan bir kimsenin, belli bir olay karşısındaki tutum veya davranışı ile kendisinden beklenebilir nitelikteki ortalama davranış arasında var olan olumsuz yöndeki farktır (Schwenzer, 2009: 134). Kusurlu davranış, esas itibarıyla kasıt (dolus) ve ihmal (culpa) olarak iki dereceye ayrılır. Bir kimse, belli bir davranışının sonucunda meydana gelecek zararı bilerek, isteyerek ya da en azından hesaba katarak hareket ettiğinde kasıt; zararlı sonucun gerçekleşmesini istemediği halde, gerekli özeni göstermediği için zarar meydana gelmişse ihmal söz konusu olur (Honsell vd, 2011:49-50).

Kusur hukuk düzeninin kınadığı, bir bakıma hoş görmediği davranış biçimidir. Kınamanın nedeni, başka türlü davranma olanağı varken ve zorunlu iken, bu şekilde davranılmayarak gereken tarzdan sapılmış olmasıdır. Kusur yoksa sorumluluk da yoktur (Sarıyar, 2008:13). Kusurun tespitinde, öncelikle zararın olduğu alan içinde normal olarak yapılması gereken davranış ve çalışmalarla, sorumlu olduğu iddia edilen kamu görevlisinin davranış ve tutumu arasında bir fark olup olmadığına bakılacaktır. Fark varsa kamu görevlisinin kusurundan söz edilebilecektir Yargıtay'a göre; kast ve ihmal haksız eylem sorumluluğunun kurucu öğelerinden biri olan kusurun iki ayrı çeşidini oluşturur. Bu nedenle ihmali bir davranışta sorumluluğu gerektiren hukuka aykırı bir eylem niteliği taşıyabilir. Zararlı sonuç istenmemekle beraber bunun gerçekleşmemesi için gerekli dikkat ve özenin gösterilmemesi durumunda da ihmalin var olduğunun kabulü gerekir (Y4HD, 11.4.1989, E 89/2654, K 89/3367, Y4HD, c. 15, 1989, sy. 7, s. 946; Y4HD, 13.6.1989, E 89/4164 K 89/5352, Y4HD, c. 15, 1989, sy. 11, s. 1556).

Diğer taraftan Anayasa Mahkemesinin bir kararında belirttiği gibi, kamu görevlilerinin kişisel kusurundan söz edilebilmesi, kişisel kusuru doğuran davranışın, görevin yerine getirilmesi amacıyla görev sırasında veya görev sebebiyle yapılmış olmasına bağlıdır. Bunun dışında, doğrudan ya da dolaylı olarak kamu faaliyet ve hizmetleriyle ilişkisi bulunmayan eylem ve işlemler kişisel

kusur kategorisinde yer almazlar (AnyM, 25.3.1975, E 74/42, K75/62, AnyMKD, c. 13, 1976, s. 390). Fiilin derecesine göre kasti veya ihmali bir kusur olmalıdır. Kanunda yalnızca kusur denilerek ifade edilebilecek hususa, kusurun neveleri olan kasıt ve ihmal ibareleri de eklenmiştir (Kızılkaya, 2010:177). Kusur haksız fiil sorumluluğunun temel unsurudur. Kusur, kasıt ve ihmal olarak iki şekilde tezahür eder. Suçun manevi unsuru kast ve ihmal olarak karşımıza çıkmaktadır (Özgenç, 2006: 194-234). Kasıt hukuka aykırı fiilin sonuçları ile birlikte bilerek ve istenerek işlenmesidir. Kast, failin zararlı sonucu bilerek ve isteyerek hareket etmesidir (Kılıçoğlu, 2006: 219). İhmal ise neticenin olmasını istememekle birlikte, halin icap ettirdiği itinanın gösterilmemesidir. Diğer ifadeyle hukuka aykırı fiil işleyen kimsenin bunun önlenmesi veya işlenmemesi için gerekli özeni göstermemiş olmasıdır.

Kusurun tespitinde gerekli özenin gösterilmiş olup olmadığına bakılmalıdır. Bu sübjektif olmakla beraber, kullanılacak ölçü objektiftir. 5018 sayılı KMYKK'nın 71'inci maddesinin ilk fıkrasında yapılan son düzenlemeyle kusurun bilinçli olarak ortaya çıkan hali olan kasıt ibaresi kamu zararının odağına yerleştirilmiştir. Böylelikle kusurlu sorumluluk kavramına kanunun lafzında açıkça yer verilmiştir. Burada kritik husus kasta göre daha hafif bir bilinçle yapılan ihmalin durumudur. Çünkü kanun değişikliği sürecinde ihmalden sorumlu olan görevlilerin daha ağır unsurlar içeren kasıttan sorumlu olmamalarının düşünülemeyeceği ileri sürülmüştür. Ancak, bu yaklaşım kamu görevlilerinin her tür işlem ve eylemini asgari ihmalle özdeşleştirmektir. Bu şekilde bakıldığında kusur ibaresi amaca hizmet etmeyecektir. Çünkü kasıt yoksa da ihmalden kamu görevlilerinin her durumda kamu zararına sebep olmasına karar verilebilecektir (Kızılkaya, 2010:178).

1.4.3.4. Zarar

Kelime anlamı itibariyle zarar bir şeyin, bir olayın yol açtığı çıkar kaybı veya olumsuz, kötü sonuç, dokunca, ziyan anlamına gelir. Zarar, kişinin/kurumun malvarlığında haksız bir surette azalışa yol açılması veya bir artışa engel olunmasıdır. Kavram, kişi açısından kişisel zarar, kamu açısından ise kamu zararı/hazine zararı olarak ayrılabilir (Sayıştay, 2011). Kamu zararı kavramının "zarar" yönünü "kamu kaynağında meydana gelecek artışın engellenmesi veya eksilmeye neden olunması" hususu oluşturmaktadır. Söz konusu husus maddi zarar dediğimiz ve malvarlığında istek dışı meydana gelen ve para ile ölçülebilen

bir değişimi ifade etmektedir. Esasen Borçlar Kanunu uygulamasında da, maddi zarar kavramı, malvarlığında bir artışın engellenmesi veya eksilme meydana gelmesi olarak tanımlanmaktadır (Karahasan, 2001:46). Zarar doğmuş olmalıdır. Kasıt veya ihmali eylem veya işlem ile kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmalıdır. Kanundaki ifadesiyle "kamu zararı" oluşmalıdır.

Kamu kaynağı 5018 sayılı KMYKK'nın tanımlar bölümünde ifade edildiği üzere; borçlanma suretiyle elde edilen imkânlar dhil kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değerlerdir. Kamu görevlisinin mevzuata aykırı ve aynı zamanda kusurlu bir eylem veya işlemi sonucunda kamu kaynağında artışa engel olunmuş veya azalmaya neden olunmuş ise kamu zararı söz konusudur. Eğer kasıtlı veya ihmali davranışı kamu kaynağında artış veya azalış şeklinde bir sonuç ortaya ıkarmamışsa bir mali müeyyideden bahsedilemez. Bu durumda mali bir müeyyide ile karşılaşılmaması idari ve cezai yaptırımlara engel olmayıp, kamu görevlilerinin bu yönlerden sorumlulukları ayrıca değerlendirilmelidir (Kızılkaya, 2010:178).

Kamu alacağının sürüncemede kalmayıp bir an evvel tahsil edilebilmesi için kanunda sonradan yapılan değişiklikle kamu zararlarının kamu görevlisi dışındaki zarar konusu tutarı iktisap eden gerçek veya tüzel kişilerden tahsil edilmesi hükme bağlanmıştır. Zarar başta sorumlular olmak üzere buna sebep olan kamu görevlilerinden ve ilgililer bağlamında zararı iktisap eden gerçek ve tüzel kişilerden tahsil edilecektir. Böylelikle söz konusu borçlarda müşterek ve müteselsil sorumluluk getirilmiştir. Alacaklı kamu idareleri, kamu zararı alacaklarını kusurlu kamu görevlileri ile ilgililerden ve öncelikle hangisinden tahsil edebileceklerse ondan tahsil edebileceklerdir (Kızılkaya, 2010:178). Kamu zararının ne olduğu konusunda müracaat edilebilecek her zaman geçerli olabilecek genel bir tanım 5018 sayılı KMYKK'nın 71'inci maddesinde yer almaktadır (Gökcan, 2008:118). Kamu zararı ekonomik zarar anlamındadır. Somut (maddi) olmalıdır. Ancak, bunun için miktarın kesin olarak belirlenmesi şart olmayıp, olayın özelliğine göre somut bir zararın meydana geldiği anlaşılabiliyorsa, bu durumda kamu zararının varlığı kabul için yeterlidir.

1.4.3.5. İlliyet bağının olması

Hukuka aykırı fiili sebebiyle sorumlu tutulabilmek için fiille zarar arasında nedensel bir ilişki bulunmalıdır. Bir kimsenin zararı ödemesi gerektiğini kabul etmek için, zarar o kişinin fiili nedeniyle oluşmalıdır. Kamu zararı, kamu görevlisinin kusurlu ve mevzuata aykırı eylem ve işleminden doğmuş olmalıdır. Eylem veya işlem ile sonuç yani zarar arasında bir illiyet bağı bulunmalıdır (Kızılkaya, 2010:179). Eğer, olayların normal akışına ve genel hayat tecrübelerine göre kamu görevlisinin karar, işlem veya eylemi, somut olayda gerçekleşen kamu kaynağında artışa engel olunması veya eksilmeye neden olunması şeklinde tezahür eden kamu zararını mahiyeti ve ana temayülü itibarıyla meydana getirmeye elverişli ise ya da en azından, zararın doğumuna veya artmasına katkıda bulunmuşsa, davranış ile zarar arasında uygun illiyet bağı kurulmuştur. Ancak illiyet bağı kurulamıyorsa, diğer bir deyişle ortaya çıkan kamu zararı söz konusu karar, işlem veya eylemin uygun sonucu değilse, diğer şartlar gerçekleşse dahi, karar, işlem veya eylemi yapan kamu görevlisini kamu zararından sorumlu tutmaya imkân yoktur (Akyılmaz, 2011:61-78).

1.5. Kamu Zararı Sorumlusu

Genel anlamda sorumluluk, kişinin kendi davranışlarını veya kendi yetki alanına giren herhangi bir olayın sonuçlarını üstlenmesi, sorum, mesuliyet anlamına gelmektedir. Hukuken bir sorumluluktan bahsedebilmek için ortada kişinin kendi davranışından veya yetkili olmasından kaynaklanan bir durumun varlığı ile öncesinde yasal olarak kişinin bu durumun sonuçlarından sorumlu tutulabilmesi gerekmektedir. Bundan hareketle bir yönü ile sorumluluk, yaptırıma bağlanmış yetkiyi ifade etmektedir (Tosun ve Cebeci, 2008:26). Hukuki bir kavram olarak sorumluluğun tanım olarak ifade ettikleri sorumluların tespiti ve uygulanacak müeyyideleri açısından önemlidir. Sorumluluk, uyulması gereken bir kurala aykırı davranışın hesabını verme, tazminatla yükümlü olma ve işlenmiş bir suçun cezasını çekmedir (Yılmaz, 1985: 234).

Hukuk literatüründe kapsam olarak sorumluluk; ceza sorumluluğu, mali sorumluluk, siyasal sorumluluk olarak sınıflandırılmıştır. Bunun yanında kusura dayanan ve kusursuz sorumluluk çeşitlerine ayrılmıştır. Bu sınıflandırma ve çeşitleme zararın tazmin edilip edilmeyeceğinin yanında zararın sorumlusunun belirlenmesi açısından da büyük önem taşır. 5018 sayılı KMYKK'nın 8'inci

maddesinde hesap verme sorumluluğundan, 31'inci maddesinde harcama yetkisinden doğan sorumluluktan, 32'nci maddesinde harcama yetkililerinin sorumluluğundan, 33'üncü maddesinde gerçekleştirme görevlilerinin sorumluluğundan, 38'inci maddesinde gelirlerin toplanma sorumluluğundan, 44'üncü maddesinde mal yönetim sorumluluklarından, 48'inci maddesinde mal yönetiminde etkililik ve sorumluluktan, 58'inci maddesinde ön mali kontrol görevinin yönetim sorumluluğu çerçevesinde yürütülmesinden, 61'inci maddesinde muhasebe yetkililerinin sorumluluğundan, 76'ncı maddesinde kamu idarelerinin sorumluluğundan bahsedilmektedir.

1.6. İlgili

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 4. maddesinde “İlgili” kendisine yersiz veya fazla ödeme yapılan gerçek ve/veya tüzel kişi ya da kişiler şeklinde tanımlanmıştır. Tanımdan hareketle kamu zararında ilgiliden bahsedebilmek için ortada gerçek ya da tüzel bir kişinin bulunması ve kendisine yersiz veya fazla ödeme yapılması gerekmektedir. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar hariç genel yönetim içinde yer alan her idareye ait gelir, gider ve mal işlemlerinde oluşacak fazla ve yersiz ödemeler kamu zararı olarak değerlendirilecektir. Yersiz veya fazla ödemedan doğan kamu zararından dolayı alacaklı idare hem alacaklı hem de ilgili olabilecektir (Orulluoğlu, 2012:11).

2. TÜRK HUKUK SİSTEMİNDE GENEL MANADA SORUMLULUK İLE 5018 SAYILI KANUNDAN DOĞAN SORUMLULUK VE SORUMLULAR

2.1. Hukuk Sisteminde Sorumluluk

Sorumluluk kavramının genel bir hukuki kavram olup kamu zararından doğan sorumluluğu açıklayabilmek ve anlaşılabilmesi için öncelikle sorumluluk kavramının hukuk sistemindeki yeri ve önemi üzerinde durulacaktır.

2.1.1. Kavram Olarak Sorumluluk

Sorumluluk kavramının sözlük anlamı; uyulması gereken bir kurala aykırı davranışın hesabını verme; tazminatla yükümlü tutulma, işlenmiş olunan bir suçun gerektirdiği cezayı çekme durumudur (Yılmaz, 1996:734). Geniş anlamda sorumluluk kavramı, bir kişinin eyleminden dolayı bir başkasına verilen zararın giderilmesi zorunluluğunu ifade eder. Sorumluluk kavramı, çeşitli hukuk dallarında farklı anlamlarda kullanılmaktadır. Medeni hukukta sorumluluk, bir taraftan alacaklının hakkını alabilmesi için borçluya ait malvarlığına cebri icra yolu ile el koyabilme yetkisini, diğer taraftan da borçlunun bunlara katlanma zorunluluğunu ifade eder (Tekinay, 1998:24). İdare hukukunda sorumluluk, idarenin kendi eylem ve işlemlerinden doğabilecek zararları ödemekle yükümlü olmasıdır. Ceza hukukunda sorumluluk ise, kanunda suç olarak tarif edilen hareket tipine uygun fiili işleyen suç failine, bu suçun yüklenebilmesi ve failin cezalandırılabilir durumda bulunmasıdır (Bayraklı, 1999:91).

Borçlar hukukunda önemli bir yere sahip olan sorumluluk kavramı borç ilişkisinden kaynaklanan bir özellik taşımaktadır (Ortaç, 1990:20). Borçlar hukukunda, sorumluluk, edimini ifa etmeyen borçlunun malvarlığının, devlet organları aracılığıyla alacaklının el koymasına tabi tutulmasıdır şeklinde tanımlanmıştır (Eren, 1998:80). Bu tanıma göre borçlu, borçlanmış olduğu edimini alacaklıya karşı tüm malvarlığıyla ifa etmek için güvence vermektedir. Dolayısıyla alacaklı, edimini kendi isteğiyle ifa etmeyen borçluya zorlayabilecek bazı haklara sahip olmaktadır. Borçlunun edimini ifa etmemesi halinde, alacaklı bu edimin ifası için borçlunun malvarlığına devlet organları aracılığıyla el koyma yolu açılmaktadır. Borçlunun edimini ifa etmemesi durumunda, alacaklının bu haksız fiilden zarar görmesi halinde alacaklı söz konusu edimin yerine getirilmesinin

yanında haksız fiilden doğan zararın giderilmesini talep edebilir. Buradaki sorumluluk, sadece edimin yerine getirilmesini değil, haksız fiilden doğan zararın tazmin yükümlülüğünü de kapsamaktadır (Sarılı, 2004:4). Borçlunun edimini ifa etmemesi durumunda alacaklı sadece borçlunun malvarlığına başvurabilir. Borçlu, söz konusu edimin yerine getirilmesinden tüm mal varlığıyla sorumludur. Borcun ifa edilmemesinden sadece borçlu kişi sorumludur. Üçüncü bir kişi, borcun ifa edilmemesinden sorumlu tutulamaz.

2.1.2. Terminoloji

İngilizce’ de “responsibility” terimi, Fransızca’da “responsabilite” Almanca’da “haftung” terimi, İtalyanca’da “responsabilidad” sorumluluk anlamında kullanılmaktadır. Türk hukuk sisteminde “sorumluluk” anlamında “mes’uliyet” terimi de kullanılmaktadır.

2.2. Hukuki Sorumluluk Türleri

Sorumluluk, bir borç ilişkisinden kaynaklanan borcunu kendi isteğiyle yerine getirmeyen borçlunun bu davranışı sonucunda alacaklının, devletin organları aracılığıyla alacağını elde etmesini ifade etmektedir. Borçlu borcunu kendiliğinden ifa etmediği takdirde alacaklı, devletin yetkili organlarına başvurarak alacağını elde edebilmekte ve borçluda tüm müeyyidelere katlanmak zorunda kalmaktadır. Sorumluluk müessesesi sayesinde, alacaklının hakkı devlet organları yardımıyla güvence altına alınmakta ve borçlunun keyfi davranışları nedeniyle alacaklının mağdur olmasının önüne geçilmektedir (Sarılı, 2004:5).

Borçlar hukukunda, borç ve sorumluluk kavramları genellikle birlikte kullanılmaktadır. Sorumluluk bir anlamda, borcun müeyyidesidir. Borç ve sorumluluk kavramlarının birlikte kullanılması, bir borcun bulunduğu her yerde sorumluluğunda olmasından kaynaklanmaktadır. Kanunların yasakladığı bir fiilin gerçekleşmesi sonucunda ortaya çıkan zarar, failin temel hak ve özgürlüklerini ortadan kaldırmadan telafi edilebiliyorsa bu tür eylemlerin gerçekleşmesi sonucu ortaya çıkan sorumluluğa “Hukuki sorumluluk” denilmektedir. Diğer bir ifadeyle hukuki sorumluluk, bir failin eyleminin sonucunda diğer kişi veya kişilere vermiş olduğu zararı tazmin etme borcunu ifade etmektedir (Kalender, 2001:78). Borçlar hukukunda, hukuki sorumluluk kavramı iki ayrı anlamda kullanılmaktadır. Bunlardan birincisi, sorumluluğun kaynağını ifade eden ve borçlunun neden

sorumluluğunu gösteren “... den sorumluluğu” tur. Bu tür sorumluluğa “kaynak yönünden sorumluluk” da denilmektedir. Sorumluluk kavramının ikinci anlamı ise, alacaklının, devletin yetkili organları aracılığıyla borcunu yerine getirmeyen borçlunun malvarlığına el koymasını ifade eder. Sorumluluk kavramının bu anlamına da “...ile sorumluluk” veya “konu yönünden sorumluluk” denilmektedir (Sarılı, 2004:6).

2.2.1. Kaynak Yönünden Sorumluluk

Kaynak yönünden sorumluluk, bir kimsenin yaptığı fiilin kendisine isnat edilerek, bu fiil ve hareketlerin sonuçlarından zarar verdiği kişiye karşı sorumlu tutulmasını ifade etmektedir (Tekkoyun, 2003:84). Bu sorumlulukta borçlunun yüklenmiş olduğu borç, ya sözleşmeden ya da haksız fiilden doğmaktadır. Sözleşmenin ihlalden kaynaklanan sorumluluğa “sözleşme sorumluluğu” haksız fiilden kaynaklanan sorumluluğa ise “sözleşme dışı sorumluluk” denilmektedir. Her iki sorumluluk türünde, bir kişinin başka bir kişiye verdiği zararın telafi edilmesi amaçlanmaktadır. Sözleşme sorumluluğunda, taraflar arasında var olan bir sözleşmenin ihlal edilmiş olması gerekirken sözleşme dışı sorumlulukta ise, taraflar arasında herhangi bir sözleşmenin varlığı gerekli değildir. Kaynak yönünden sorumluluk türleri aşağıda açıklanacaktır.

2.2.1.1. Sözleşme sorumluluğu

Taraflar arasındaki mevcut sözleşmeden doğan borcun ifa edilmemesi halinde ortaya çıkan sorumluluğa ise sözleşme sorumluluğu denilmektedir. Bu sorumluluk, bir sözleşmeden doğan borç ilişkisinde borçlunun sözleşmeye aykırı davranması sonucu diğer tarafa verdiği zararın giderim yükümlülüğünü de kapsamaktadır. Burada zarar giderme yükümlülüğünün esasını sözleşme değil sözleşmenin ihlal edilmesi oluşturur (Deschenaux ve Tercier, 1993:218).

2.2.1.2. Sözleşme dışı sorumluluk

Taraflar arasında önceden mevcut bir sözleşmeye bağlı olmaksızın kanunlara aykırı hareket edilmesi halinde ortaya çıkan sorumluluğa, sözleşme dışı sorumluluk denir. Bu sorumluluk bir kimsenin hukuk aykırı bir fiil ile başka bir kimseye vermiş olduğu zararı tazmin etme borcunu da ifade etmektedir. Bu sorumluluk türüne dar ve teknik anlamda sorumluluk da denilebilir (Eren, 1998:456). Sözleşme dışı sorumlulukta, kanunlara aykırı fiilden (haksız fiilden)

dolayı bir kimseye verilmiş olan zararın giderilme zorunluluğu söz konusudur. Diğer ifadeyle, haksız fiil ile başkasına zarar veren kimse bu zarardan sorumludur (Reisoğlu, 1998:126). Sözleşme dışı sorumluluk, kusurlu sorumluluk ve kusursuz sorumluluk olarak ikiye ayrılmaktadır. Bu sorumluluk türleri aşağıda incelenecektir.

Kusurlu Sorumluluk

Kusurlu sorumluluk, bir kişinin sözleşme dışı kusurlu bir davranışı nedeniyle başka kişilerin zarar görmeleri halinde bu zararın giderilme zorunluluğunu ifade etmektedir. Doktrinde kusurlu sorumluluk yerine subjektif sorumluluk veya dar anlamda haksız fiil sorumluluğu ifadeleri de kullanılmaktadır. Bu sorumluluğun en önemli unsuru, kusurdur. Sorumluluğun doğması için haksız fiil yapan kişinin kusurlu olması şarttır. Diğer bir ifadeyle haksız fiil sahibi, ortaya çıkan zarardan ancak kusurlu olması durumunda sorumludur. Herhangi bir kusurun olmaması halinde sorumluluk da yoktur. Kusurlu sorumluluğun doğabilmesi için; hukuka aykırı fiil, zarar, kusur ve illiyet bağı olması gerekir.

Hukuka Aykırı Fiil

Kusurlu sorumluluğun doğabilmesi için ilk olarak hukuka aykırı bir fiilin gerçekleşmesi gerekir. Hukuka aykırılık, hukuk düzeni ile bağdaşmayan, hukuk düzeninin koyduğu yasak ya da buyrukları çiğneyen insan eylemleri hakkında yürütülen bir değer yargısıdır (Kaneti, 1980:39). Diğer bir ifadeyle hukuka aykırılık, yürürlükte olan hukuk kurallarının ihlal edilmesini ifade etmektedir. Fiil ile hukuk kuralları arasında bir çatışma varsa söz konusu fiil hukuka aykırıdır. Ancak hukuka aykırı bir fiilin gerçekleşebilmesi için sadece yürürlükteki hukuk kurallarının ihlal edilmiş olması yeterli olmayıp bir hakkında ihlal edilerek zararın oluşması gerekmektedir (Sarılı, 2004:9).

Zarar

Hukuki sorumluluğun ve dolayısıyla tazminat yükümlüğünün doğabilmesi için hukuka aykırı fiilin sebep olduğu bir zararın oluşması gerekir. Zarar, bir kimsenin gerek kişi varlığında gerekse mal varlığında arzusu dışında meydana gelen azalmadır. Bu zarar kişinin malvarlığında bir azalma olabileceği gibi manevi zarar da olabilir (Gürkanlar, 1982:51). Hukuka aykırı fiilden dolayı herhangi bir

zarar meydana gelmez ise tazminat da söz konusu değildir. Zarar, geniş anlamda zarar ve dar anlamda zarar olmak ikiye ayrılmaktadır. Geniş anlamda zarar hukuk düzeni tarafından korunan maddi ve manevi değerlerin, zarar verici olaylardan önceki durumu ile sonraki durumunda meydana gelen zarardır (Kaynar, 1965:136). Bu tanıma göre geniş anlamda zarar, bir kimsenin hem maddi, hem de manevi değerlerindeki iradesi dışında meydana gelen azalışları kapsamaktadır. Maddi değerler, bir kimsenin sadece malvarlığını ifade ederken; manevi değerler, bir kimsenin sahip olduğu vücut bütünlüğü, şeref ve haysiyet gibi şahsiyet haklarını ifade etmektedir. Dar anlamda zarar, bir kimsenin sadece malvarlığında iradesi dışında meydana gelen ve değeri para ile ölçülebilen azalmadır. Diğer bir ifadeyle dar anlamda zarar, sadece maddi zararı ifade etmektedir (Sarılı, 2004:10). Maddi zarar, malvarlığının azalması şeklinde ortaya çıkabileceği gibi çoğalmasına engel olunması şeklinde gerçekleşebilir (Ünal, 1978:398). Malvarlığında azalma, ya malvarlığını oluşturan aktif değerlerin eksilmesi ya da pasiflerin artması şeklinde olabilmektedir. Malvarlığının çoğalmasına engel olunması ise bir kimsenin malvarlığında bir azalma olmamasına rağmen, zarar verici fiilin ortaya çıkmamış olması halinde o kimsenin malvarlığında gelecekte muhtemel meydana gelebilecek artışın olmamasını ifade eder. Malvarlığında meydana gelebilecek artışın olmamasına “Yoksun Kalınan Kar” veya “Kar Mahrumiyeti” de denilmektedir. Yoksun kalınan kar, ya malvarlığının aktifin artmasının ya da pasifinin azalmasının önlenmesi şeklinde çıkabilir (Eren, 1998:494). Zarar kavramının gerek geniş anlamında, gerekse dar anlamında, zarar gören kimsenin mal ve şahıs varlığında meydana gelen azalışlar iradesi dışında olmaktadır. Diğer taraftan, dar anlamda zarar sadece maddi değerlerdeki azalışları yani maddi zararı kapsarken; geniş anlamda zarar ise, maddi zararlarla birlikte manevi zararı da için alacak şekilde mal ve şahıs varlığında meydana gelen tüm zararları kapsamaktadır. Maddi zarar devir ve temlikî kabil, mirasçılara intikal edebilen, likiditesi bulunan, dolayısıyla miktar ve değer itibarıyla tayin ve tespiti mümkün olan malvarlığında meydana gelen bir eksilme olmasına karşılık, manevi zarar bir kimsenin şahsi varlığına vaki haksız bir tecavüz sonucu duyduğu fiziki ve normal acı, elem ve ızdırıp sebebiyle yaşama zevkinde meydana gelen bir azalmadır (Ünal, 1978:400).

Kusur

Kusur, kusurlu sorumluluğun en önemli unsurudur. Bir kavram olarak kusur, genel olarak kınanması gereken davranışlar için kullanılmaktadır (Sarılı, 2004:11). Hukuki anlamda kusur ise, hukuk düzenince kınanmasını ifade eden

sübjektif bir unsurdur. Kusur bir irada eksikliğidir ve hukuk düzeni buna dayanarak, fiili işleyeni hukuka aykırı davranışından dolayı sorumlu tutar (Kaneti, 1980:40). Hukuki sorumluluğun doğabilmesi için, failin fiilini işlediği sırada medeni hakları kullanma ehliyetine sahip olmuş olması zorunlu değildir. Failin hukuka aykırı davranışından dolayı sorumlu tutulabilmesi için fiili işlediği sırada temyiz kudretine sahip olması yeterlidir. Bir eyleme kusur yükletilebilmesi için her şeyden önce ilgili kişinin sorumluluk ehliyetine, diğer bir deyişle özel hukuk suçu işleyebilme ehliyetine sahip olması gerekir (Deschenaux ve Tercier, 1993:49). Eğer fail fiili işlediği sırada temyiz kudretinden yoksun ise, söz konusu fiilden dolayı meydana gelen zararı gidermekle yükümlü değildir. Hukuk dilinde, kusur kavramının yanı sıra kusurluluk kavramı da kullanılmaktadır. Kusurluluk, belirli bir fiil ile fail arasında ve esas itibariyle psikolojik mahiyette bir ilişkidir (Bayraklı, 1986:299). Doktrinde kusur; kast ve ihmal olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Kast failin hukuka aykırı sonucunu bileyerek ve isteyerek hareket etmesidir. Başka bir deyişle, failin iradesini hukuka, ahlaka veya akde aykırı bir sonuca bilerek ve isteyerek yöneltmesidir (Ünal, 1978:418).

İllyet Bağı

Hukuka aykırı fiil nedeniyle gerçekleşecek zarardan dolayı doğabilecek hukuki sorumluluk için, söz konusu fiil ile zarar arasında bir illiyet bağının (sebeptonuç ilişkisinin) kurulması gerekmektedir. Diğer bir ifadeyle hukuki sorumluluğun doğabilmesi için, bir kişinin fiilden dolayı meydana gelen zararın o fiilin sonucunda meydana gelmiş olması gerekir. Bir kişinin fiili davranışı ile zararlı sonuç arasında illiyet bağı bulunmuyorsa, o durumda hukuki sorumluluktan söz edilemez. Gerçekleşen zararlarla sorumluluğun bağlandığı fiil arasında sebep-sonuç ilişkisine, hukuki anlamda illiyet bağı denilmektedir (Sarılı, 2004:12). Gerek sözleşme veya sözleşme dışı sorumluluğa, gerekse kusurlu veya kusursuz sorumluluğa dayanan sorumluluğun tespitinde mutlaka illiyet bağı aranır. Ancak kusursuz sorumlulukta illiyet bağı, kusurlu sorumluluğa nazaran daha önemlidir. Zira burada illiyet bağı ön plana geçmekte, sorumluluk, kusura değil; belirli bir olay veya tehlike ile gerçekleşen zarar arasında sebep-sonuç bağına dayanmaktadır (Eren, 1998:503). İlliyet bağının ne zaman gerçekleşeceği konusunda doktrinde, şart teorisi, uygun illiyet bağı teorisi ve hukuka aykırılık teorisi olmak üzere üç farklı teori vardır. Bu teoriler kısaca aşağıda açıklanacaktır.

Şart Teorisi

Şart teorisinde, fiil ile sonuç arasında illiyet bağının kurulabilmesi sebep veya sebeplerin varlığına bağlıdır. Bu teoriye göre, fiil ile sonuç arasındaki doğal bağ illiyet bağıdır. Bundan dolayı, şart teorisinin hareket noktası, esas olarak doğal sebeplerdir. Bir olayın meydana gelebilmesi için gerekli olan şartların bütününe ‘sebe’p’ adı verilir (Kaneti, 1980:36). Bir fiilin sonucunun gerçekleşebilmesi için bütün şartların birleşmesi gerekir. Fiil ile sonuç arasında illiyet bağının olup olmadığının belirlenmesi için söz konusu fiili gerçekleşen sonucun şartı olup olmadığına bakmak gerekir. Bu teoriye göre, zarara sebep olan kimse fiillerinin bütün sonuçlarından sorumludur. Şart teorisi, sonucu meydana getiren tüm şartları dikkate aldığı için sorumluluğu genişletmektedir (Eren, 1975:21).

Uygun İlliyet Bağı Teorisi

Somut olayda gerçekleşen türden bir sonucu, olayların normal akışına ve hayat tecrübelerine göre, niteliği ve ana temayülü itibariyle meydana getirmeye genel olarak elverişli olan veya bu türden bir sonucun gerçekleşme ihtimalini objektif olarak arttırmış bulunan zorunlu şartla söz konusu sonuç arasındaki bağı uygun illiyet bağı teorisi denir (Eren, 1998:509). Uygun illiyet bağı teorisine göre hukuka aykırı fiilin, bir zararın sebebi sayılabilmesi için söz konusu fiilin normal hayat şartlarında meydana gelen zararı oluşturmaya elverişli olması ve bu fiilin zararın doğmasını kolaylaştırmış olması gerekmektedir. Bu kuram uyarınca eylemi işleyen, hareketinin bütün sonuçlarından değil, hayat tecrübelerine göre, hareketinin sebebiyet vermeye elverişli olduğu genel düşünceye göre beklenilmez olmayan sonuçlarından sorumludur (Kaneti, 1980:37). Uygun illiyet bağı teorisinin hareket noktası, şart teorisinde olduğu gibi doğal sebeplerdir. Bir fiilin zararlı sonucun doğal sebebi olması diğer bir ifadeyle fiille zarar arasında doğal illiyet bağının kurulması gerekmektedir. Fiil ile zarar arasında doğal illiyet bağının olduğu tespit edildikten sonra bu fiilin zararlı sonucun uygun sebebi olup olmadığının da belirlenmesi gerekmektedir. Uygun illiyet teorisinin amacı, bir davranışın veya olayın, meydana getirdiği zararlı sonuçlardan hangisinin, n ölçüde zarar verenin sorumluluk alanına girdiğini tespiti yarayan objektif ölçüler koymaktır (Eren, 1998:511-512). Bu teoriye göre fail, işlediği fiil sonucu meydana gelen arizi ve tesadüfi zararlardan sorumlu değildir.

Hukuka Aykırılık Bağı Teorisi

Hukuka aykırılık bağı teorisi, sorumluluğun dayandığı kural veya sözleşmenin koruma amacını dikkat alarak korunmaya değer kişi ve varlıklar ile kendisine karşı korunmaya gerekli eylem, tehlike ve zararlar bakımından sorumluluğu sınırlandırmayı amaçlamaktadır (Tandoğan, 1980:9). Hukuka aykırılık bağı, ihlal edilen hukuki kural veya sözleşmenin korunma amacıyla korunma istenilen kişi ve varlıklar, eylemler, tehlikeler, ve zararlı sonuçlar arasındaki ilişkisidir. Hukuka aykırılık bağı, sözleşme dışı sorumlulukta olduğu kadar sözleşme sorumluluğunda da kusurun tespit edilmesinde kullanılmaktadır (Sarılı, 2004:14).

Kusursuz Sorumluluk

Birçok hukuk sisteminde prensip olarak hukuka aykırı fiille başkasına zarar veren kimsenin sorumlu tutulabilmesi için kusurlu olması şart koşulmuştur. Buna göre, bir zararı başkasına tazmin ettirmek, ancak söz konusu zarar o kişinin kusurlu bir eyleminden dolayı meydana gelmişse mümkündür. Zarar, kusurlu bir eylemden ileri gelmişse başkasına tazmin ettiremez dolayısıyla zarar gören buna kendisi katlanmak zorunda kalır. Son yıllarda gerçekleşen teknolojik ilerlemeler ve buna bağlı olarak tehlikelerin artması nedeniyle kusurlu sorumluluk, zarar görenleri etkili bir koruma sağlayamamış dolayısıyla adaletin sağlanmasında yetersiz kalmıştır (Tandoğan, 1981:2). Bundan dolayı, birçok hukuk sisteminde sorumlu kimsenin kusuru olmadan neden olduğu zararında tazmin edilmesi gerektiği görüşü ağırlık kazanmıştır. Bu görüşten hareketle, kusursuz sorumluluk prensibi belirlenmiştir. Kusursuz sorumluluğa, objektif sorumluluk ya da sebep sorumluluğu da denilmektedir. Kusursuz sorumluluğun gerçekleşmesi için, sorumluluğu doğuran olayla zarar arasında sebep-sonuç ilişkisinin varlığı yeterlidir. Bu sorumluluk türünde, sorumluluğun doğabilmesi için haksız fiili işleyen kişinin kusurlu olması şart değildir. Diğer bir ifadeyle, kusursuz sorumlulukta failin iradesinin, kusurlu olup olmamasının önemi yoktur, fiilin iradi olması yeterlidir (Donay, 1981:118). Kusursuz sorumlulukta, sorumluluğun doğması için, kusur yerine kanunun öngördüğü belirli bir olayın meydana gelmesi de gerekmektedir. Bu olaylarla meydana gelen zarar arasında bir illiyet bağının bulunması kusursuz sorumluluğun doğması için yeterlidir. Kusursuz sorumlulukta, meydana gelen bir zarardan, kendilerinde kusur ehliyeti bulunmayan şahıslarda (yani gayri mümeyyizler de) sorumlu tutulabilir (Ataay, 1995:73). Kusursuz

sorumluluk, olağan sebep sorumluluğu ve tehlike sorumluluğu olmak üzere ikiye ayrılır.

Olağan Sebep Sorumluluğu

Olağan sebep sorumluluğu, objektif bir özen gösterme yükümlülüğünü yerine getirmemesine dayanmaktadır (Tandoğan, 1980:23). Bu sorumluluğun gerçekleşmesi için sorumluluğu doğuran hukuka aykırı olayla zarar arasında uygun illiyet bağının olması gerekmektedir. Burada sorumluluğun kaynağı, sorumlu kişinin ya belirli bir kişi veya kişiler, ya da bir şey üzerinde haiz olduğu hakimiyet (egemenlik) ilişkisinden doğmaktadır (Eren, 1998:596). Türk Hukuku'nda adam çalıştıranın sorumluluğu, temyiz kudretine sahip olmayanların sorumluluğu olağan sebep sorumluluğu örneklerindedir.

Tehlike Sorumluluğu

Tehlike sorumluluğunda, bir kişinin sorumlu olabilmesi için kusurlu olması ya da objektif özen gösterme yükümlülüğünü yerine getirmemiş olması gerekli değildir. Burada bir işletme, faaliyet veya nesneye özgü tipik tehlikenin gerçekleşmesiyle sorumluluk doğar (Eren, 1998:656). Özellikle, ağır bir tehlike taşıyan bazı faaliyet ve işletmeleri yürüten veya işletenler için söz konusu olan sorumluluk, tehlike sorumluluğudur. Bu sorumluluğun gerçekleşmesinde kusur şartı aranmaz ve meydana gelen zarardan tehlike yaratan işten kâr sağlayan veya iktisadi olarak yarar sağlayan kişiler sorumludur. Tehlikenin özel ağırlığı, bu faaliyetlerin, işletmelerin veya tesisatın zarara yol açmaya aşırı eğiliminden yahut sebep oldukları kazaların nitelik veya nicelik bakımından ağır sonuçlar doğurmasından gelmektedir (Tandoğan, 1998:26). Batı ülkelerinde başlıca tehlike sorumluluğu halleri, demiryolu, gemi, posta, sivil hava aracı, motorlu araç, atom tesisi, elektrik, gaz patlayıcı madde üreten, depolayan veya kullanan tesis ve işletmelerin işletici ve sahiplerinin bu işletme ve tesis nedeniyle tabi tutuldukları sorumluluklardır (Eren, 1998:656). Türk Hukuku'nda tehlike sorumluluğu halleri batı ülkelerine nazaran daha az olarak düzenlenmiştir. Türk Hukuku'nda başlıca tehlike sorumluluğu halleri: motorlu taşıt aracı işletenlerin sorumluluğu, sivil hava aracı işletenlerin sorumluluğu, devletin askeri manevralar ve atışlardan doğan sorumluluğu ve çevrenin kirlenmesinden doğan zararların tazmin sorumluluğudur.

2.2.2. Konu Yönünden Sorumluluk

Devletin yetkili organları aracılığıyla edimini yerine getirmeyen kişilerin şahsına ve malvarlıklarına el koymasına, konu yönünden sorumluluk denilmektedir. Konu yönünden sorumluluğa gerçek ve teknik anlamda sorumluluk da denilmektedir (Sarılı, 2004:17). Bu sorumluluk, şahıs ile sorumluluk ve malvarlığı ile sorumluluk olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

2.2.2.1. Şahıs ile Sorumluluk

Hukuk tarihinde ilk kez ortaya çıkan sorumluluk türü, şahıs ile sorumluluktur. Bu sorumluluk türünde alacaklı, edimini yerine getirmeyen borçlunun bizzat şahsına el koymaktır. Söz konusu el koyma işlemi; edimini yerine getirmeyen borçlunun, alacaklı tarafından köleleştirilmesi, rehedilmesi, hapsedilmesi veya öldürülmesi şeklinde olabilmektedir. Şahıs ile sorumluluk, özellikle borcun ifa edilmemesi sebebiyle borçlunun hapsedilmesi, Avrupa'da 19. Yüzyılda, Türkiye'de ise 1929 yılında kaldırılmıştır.

2.2.2.2. Malvarlığı ile Sorumluluk

Malvarlığı ile sorumlulukta; borçlunun borcunu ifa etmemesi durumunda alacaklı, devlet organları aracılığıyla borçlunun malvarlığına el koymak suretiyle söz konusu malları sattırarak elde edilecek kaynak ile alacağını elde edebilmektedir. Bu sorumluluğun konusu, edimini yerine getirmeyen borçlunun şahsı değil, malvarlığıdır. Malvarlığı ile sorumluluk, sınırsız malvarlığı sorumluluğu (tam sorumluluk) ve sınırlı malvarlığı sorumluluğu olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

Sınırsız Malvarlığı Sorumluluğu

Sınırsız malvarlığı sorumluluğunda; borçlu, borçlandığı edimi ifa etmediği takdirde, alacaklıya karşı tüm malvarlığı ile sorumludur. Borçlu, alacaklıya karşı tüm malvarlığı ile sorumlu olması nedeniyle bu sorumluluğa tam sorumlulukta denilmektedir. Bu sorumluluk türünde, alacaklı alacağını talep ettiği zaman borçlunun mülkiyetinde bulunan her türlü kıymete başvurabilmektedir. Ancak kanun koyucu bazı ekonomik ve sosyal düşüncelerle borçlunun bütün mallarına el konulmasını ve dolayısıyla tam sorumluluğu sakıncalı bulmuştur (Eren, 1998:82). Borçlunun bütün malvarlığına el konulması durumunda, borçlunun hayatını idame

ettirmesi için gerekli olan gelir kaynakları ortadan kalkacaktır. Dolayısıyla borçlunun hayatını devam ettirebilmesi için gerekli bazı mallar sorumluluk dışında tutulmalıdır.

Sınırlı Malvarlığı Sorumluluğu

Alacaklı borçlunun veya sorumlu kişinin sadece belli mallarını veya mallarının bir kategorisine el koyma ve onu sattırma yetkisine sahipse, bu tür sorumluluk sınırlı malvarlığı ile sorumluluktur (Kaplan, 1997:46). Sınırlı malvarlığı sorumluluğu, konu yönünden sınırlı malvarlığı sorumluluğu ve miktar yönünden sınırlı malvarlığı sorumluluğu olmak üzere iki şekilde olabilmektedir.

Konu Yönünden Sınırlı Malvarlığı Sorumluluğu

Konu yönünden sınırlı malvarlığı sorumluluğunda, borçlu alacaklıya karşı önceden belirlenmiş bazı mallarla sorumludur. Diğer bir ifadeyle alacaklı, borçlunun malvarlığını konu olarak belirlemiş bir kısma başvurarak alacağını ancak o kısımdan tahsil etme hakkına sahiptir.

Miktar Yönünden Sınırlı Malvarlığı Sorumluluğu

Miktar yönünden sınırlı malvarlığı sorumluluğunda, borçlu, borcundan dolayı alacaklıya karşı tüm malvarlığı ile sorumlu olmakta ancak bu sorumluluk borcun miktarıyla sınırlanmaktadır (Eren, 1998:84).

2.3. Hukuki Sorumluluğun Sebepleri

Hukuki sorumluluğun; kusur, sözleşme ve kanun olmak üzere üç farklı sebebi bulunmaktadır. Bu sebepler aşağıda kısaca açıklanacaktır.

2.3.1. Kusur

Bilindiği üzere kusur, hukuk düzeninin kınadığı veya hoş görmediği bir davranış şeklidir. Bir kişi kusurlu bir davranışı ile herhangi bir zarara neden olmuşsa, o zararı gidermek zorundadır. Kusur, hukuki sorumluluğun kaynağını oluşturduğu için en önemli sebebidir. Gerçekten gerek giderime dayanan özel hukukta ve gerekse bir ceza yaptırımının uygulandığı ceza hukuku alanında kusur, sorumluluğun temel kaynağı olmaktadır (Donay, 1981:113). Kusur, özellikle

sözleşme dışı sorumluluğun bir türü olan kusurlu sorumluluğun en önemli unsurudur. Zira kusur, zarar ve sorumluluğun bir başka kişiye yükletilmesini haklı gösteren bir sorumluluk ilkesi ve sebebidir (Eren, 1998:553). Öte yandan kusur, sözleşme dışı kusurlu sorumluluğun veya sorumluluğun gerektirdiği tazminatın miktarını belirleyen dolayısıyla sorumluluğu sınırlayan sübjektif bir unsurdur. Hukukumuzda esas prensip olarak hukuka aykırı fiili (haksız fiil) ile başkasına zarar veren kişinin, sorumlu tutulabilmesi için kusurun varlığı gereklidir (Güven, 1999:89).

2.3.2. Sözleşme

Hukuki sorumluluğun doğmasının ikinci bir sebebi sözleşmedir. Bir kişi, başka bir kişiye uğrayabileceği zararı sözleşme gereği olarak gidermeyi taahhüt edebilir. Burada zararı yüklenen kişinin zararın doğmasında kusurlu bir davranış söz konusu değildir (Eren, 1998:458). Sorumluluğa sebep olan sözleşmelere örnek olarak sigorta sözleşmeleri verilebilir.

2.3.3. Kanun

Hukuki sorumluluğun bir sebebi ise, kanundur. Bir kişi herhangi bir kusuru olmaksızın fiiliyle bir zarara neden olmuşsa, bu fiilden dolayı kanuni bir hüküm o kişiyi yükümlü tutuyorsa, söz konusu zararı gidermek zorundadır. Kanunun sorumluluk sebebi olması halinde, zararın başka bir kişiye yükletilmesi için söz konusu zararın kusurlu bir davranış veya sözleşmeden kaynaklanmış olması gerekmez. Diğer bir ifadeyle, hukuka aykırı fiilin sebep olduğu zararın başka bir kişiden tazmin ettirilmesi için illaki bunun kusurlu bir davranış veya sözleşmeden dolayı meydana gelmiş olması gerekmez. Gerçekleşen zarar, kusur ve sözleşmeden bağımsız olarak kanun gereği başka bir kişiye yükletilir (Eren, 1998:459). Sorumluluk sebebinin kanun olmasına örnek olarak, tehlike sorumluluğu veya vekâleti olmadan başkası hesabına iş görme verilebilir.

2.4. 5018 Sayılı KMYKK'dan Doğan Sorumluluk

1982 Anayasası'nın 2'inci maddesinde belirtilen hukuk devleti, insan haklarına dayanan, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, eylem ve işlemleri hukuka uygun olan, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa ve yasalarla kendini bağlı sayan,

yargı denetimine açık olan devlettir. Hukuk devletinin temel unsurlarından birisi de “belirlilik”tir. Bu ilkeye göre, yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır ve uygulanabilir olması, ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesi de gereklidir. Belirlilik ilkesi, hukuksal güvenlikle bağlantılı olup bireyin, yasadan, belirli bir kesinlik içinde, hangi somut eylem ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını, bunların idareye hangi müdahale yetkisini verdiğini bilmesidir. Hukuk güvenliği, normların öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar.

1050 sayılı Kanunun 22’nci maddesinde sorumlular; İta amiri, Tahakkuk memuru, Sayman olarak sayılmıştır. 5018 Sayılı KMYKK’da sorumlular Bakan, Üst Yönetici, Harcama Yetkilisi, Gerçekleştirme Görevli (leri)si, Muhasebe Yetkilisi, Taşınır Kayıt ve Kontrol Yetkili (leri)si, Taşınır Konsolide Görevlisi, Taşınmaz Kayıtlarından Sorumlu Personel, Harcama Yetkilisi Mutemedi olarak belirlenmiştir. Bu Kanunda mali sorumlular; ünvanlı sorumlular ve görevli diğer sorumlular olmak üzere iki şekilde ortaya çıkmaktadır. Ünvanlı sorumlular; Harcama Yetkilisi ile Muhasebe Yetkilisidir. Ünvanları belirtilmemiş veya görevli diğer sorumlular şeklinde ifade edebileceğimiz diğer mali sorumlular ise; gerçekleştirme görevlileri, gelir toplamakla görevlendirilenler, bağış ve yardımları kullanmakla görevlendirilenler, mal yönetme görevlileri, mali yönetim ve kontrol sisteminde görevlendirilen diğer kişiler ve yetkisiz tahsil ve ödeme yapanlar olarak özetlenebilir (Gürocak, 2010:159).

5018 Sayılı KMYKK’da kamu mali yönetiminde harcama yetkilisi, gerçekleştirme görevlisi ve muhasebe yetkilisi sorumlu olarak belirlenmekle birlikte, kanunun farklı hükümleri birlikte değerlendirildiğinde, yukarıda zikredilen sorumlularla birlikte kamu kaynağı kullanımında görevli ve yetkili kamu görevlileri veya kurullarının somut olayın durumuna göre sorumlu tutulabilecekleri anlaşılmaktadır (Kuluçlu, 2010:17).

2.5. 5018 Sayılı KMYKK'ya Göre Sorumlular

5018 sayılı kanunda kamu zararından dolayı sorumlu tutulanlar; bakanlar, üst yöneticiler, harcama yetkilileri, gerçekleştirme görevlileri ve muhasebe yetkilileridir. Bu sorumlular aşağıda açıklanacaktır.

2.5.1. Bakanlar

Bakanların da diğer kamu görevlileri gibi idari, mali ve cezai sorumlulukları bulunmaktadır. Ancak diğer kamu görevlilerinden ayrı olarak sorumlu buldukları makam farklıdır. Siyasi sorumluluk, idari sorumluluk, mali sorumluluk olmak üzere bakanların sorumluluğu üçe ayrılır. 5018 sayılı kanun açısından mali sorumluluğa geçmeden önce kısaca bakanların diğer sorumluluklarından bahsetmek gerekir. Bakanların idari sorumlulukları; 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı KHK İle 13/12/1983 Gün ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında KHK'nin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı KHK'nin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun 21'inci maddesinde düzenleme yer almaktadır.

Bakan, bakanlık kuruluşunun en üst amiridir. Bakanlar, bakanlık hizmetlerini mevzuata, hükümetin genel siyasetine, milli güvenlik siyasetine, kalkınma planlarına ve yıllık programlara uygun olarak yürütmekle ve bakanlığın faaliyet alanına giren konularda diğer bakanlıklarla işbirliği ve koordinasyonu sağlamakla görevli ve Başbakana karşı sorumludur. Her bakan, ayrıca emri altındakilerin faaliyet ve işlemlerinden de sorumlu olup, bakanlık merkez, taşra ve yurt dışı teşkilatı ile bağlı ve ilgili kuruluşların faaliyetlerini, işlemlerini ve hesaplarını denetlemekle görevli ve yetkilidir. Bakanlar hükümet politikasının uygulanmasından, bakanlıklarının ve bakanlıklarına bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların stratejik planları ile bütçelerinin kalkınma planlarına, yıllık programlara uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, diğer bakanlıklarla koordinasyon ve işbirliğini sağlamaktan sorumludur. Bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ile hukuki ve mali konularda Başbakana ve Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı sorumludurlar.

Bakanların cezaî sorumluluklarını; “kişisel suçlarından dolayı cezaî sorumluluğu” ve “görevleriyle ilgili suçlarından dolayı cezaî sorumluluğu”

şeklinde ikiye ayırıp incelemek gerekir. Zira, bu iki tür suçlarda yargılanma usûlü ve şartları farklıdır. Bakanlar, kişisel suçlarından dolayı yasama dokunulmazlığı kaldırıldıktan sonra suçu işlediği yer ceza mahkemesi tarafından yargılanır. Görevleriyle ilgili suçlardan dolayı ise, bakanlar, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından meclis soruşturması usûlüyle Yüce Divana sevk edilirlerse, Yüce Divan da yargılanırlar. Bu ayırım, sadece Anayasanın sisteminden kaynaklanan bir ayırımdır. Keza, bu ayırım Anayasanın sözüne de dayanmaktadır. Anayasanın 148'inci maddesinin 3'üncü fıkrasına göre, “Anayasa Mahkemesi, Bakanlar Kurulu üyelerini görevleriyle ilgili suçlardan dolayı Yüce Divan sıfatıyla yargılar” demektedir. Demek ki, bakanlar, kişisel suçlarından dolayı değil, ancak görevleriyle ilgili suçlarından dolayı Yüce Divan'da yargılanabilirler. Bu da bakanların kişisel suçlarıyla görevleriyle ilgili suçları arasında ayırım yapıldığı anlamına gelmektedir (Gözler, 2000:559-616).

Bakanların mali sorumluluklarına bakıldığında 5018 sayılı kanunda bakanların harcamalarla ilgili doğrudan bir görev ve sorumlulukları bulunmamaktadır. Merkezde harcama sürecini başlatma ve gideri ödeme yetkisi harcama yetkilisine verilmiştir (Tosun ve Cebeci, 2008:34). 5018 sayılı Kanuna göre bakanlar, hükümet politikasının uygulanması ile bakanlıklarının ve bakanlıklarına bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların stratejik planları ile bütçelerinin kalkınma planlarına, yıllık programlara uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, bu çerçevede diğer bakanlıklarla koordinasyon ve işbirliğini sağlamaktan sorumludur. Bu sorumluluk, Yükseköğretim Kurulu, Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığı, üniversiteler ve yüksek teknoloji enstitüleri için Millî Eğitim Bakanına, mahallî idareler için İçişleri Bakanına aittir. Bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ile hukuki ve mali konularda Başbakana ve Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı sorumludurlar. Bakanlar; idarelerinin amaçları, hedefleri, stratejileri, varlıkları, yükümlülükleri ve yıllık performans programları konusunda her malî yılın ilk ayı içinde kamuoyunu bilgilendirirler. Sayıştay Genel Kurulunun 14.6.2007 tarih ve 5189/1 sayılı Kararında; Bakanların Sayıştaya karşı sorumlulukları bulunmadığı bununla birlikte Sayıştay yargılaması sırasında bakanın mali, idari veya cezai sorumluluğu ile ilgili bir hususa rastlanması durumunda bu hususun ilgili mercilere bildirilmesi mümkün bulunduğuna ilişkin karar verilmiştir.

Son tahlilde Bakana verilen görevler siyasal olduğuna ve sorumluluğu da Başbakana ve Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı siyasi sorumluluk olduğuna

göre, Bakanın siyasal görevlerini bakana bağlı olarak yerine getirecek, Bakan Yardımcısı, siyasal sorumluluk içeren görevlerden dolayı da yönetsel sorumlu tutulamayacağına ve memur statüsü ile de Bakana karşı siyasi sorumlu olamayacağına göre, bakana verilen görevlerden dolayı Bakana karşı siyasal ya da yönetsel hesap verebilirliği teknik olarak mümkün değildir. Bakanlığa verilen yönetsel görevlerin yönetsel sorumlusu ise gerek 3046, gerekse 5018 sayılı kanunlarda bakanlık teşkilatının üst yönetici olan müsteşardır. Müsteşara, bakanlık hizmetlerini, bakanlığın amaç ve politikaları doğrultusunda düzenleme ve yönetme görevi verilmişken; bakan yardımcısına bakanlık hizmetleri ile ilgili görev kalmadığı gibi, 5018 sayılı kanun kapsamında sorumluluk alanı da kalmamakta ve sorumluluğu da bulunmamaktadır.

2.5.2. Üst Yöneticiler

5018 sayılı KMYKK'nın 11'inci maddesine göre üst yöneticiler; bakanlıklarda müsteşar, diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali, belediyelerde belediye başkanı, Milli Savunma Bakanlığında ise Bakandan oluşmaktadır. Sayıştay hesap yargısında üst yöneticilerin doğrudan bir mali sorumlulukları bulunmamaktadır. Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve 5018 sayılı KMYKK'da belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahalli idarelerde ise meclislerine karşı sorumlu tutulmuşlardır (Hepaksaz, 2007: 281).

Sayıştay Genel Kurulunun 14.6.2007 tarih ve 5189/1 sayılı kararında "Üst yöneticiler işlerin gidişatından harcama yetkililerinin ve diğer görevlilerin bilgilendirmeleri ve raporları ile bilgi sahibi olmaktadırlar. Bununla birlikte üst yöneticilerin özel kanunlardan doğan Sayıştay'a karşı mali sorumlulukları olabileceği gibi, münferit bir olayda sorumluluklarına hükmedilmeleri de gerekebilir. Bu husus, meselenin Sayıştay yargısında görüşülmesi sırasında hükme bağlanacak bir konudur" denilmek suretiyle somut olayda üst yöneticinin Sayıştay hesap yargısı açısından mali sorumluluğunun ortaya çıkabileceği belirtilmiştir (Sayıştay, 2007). 5018 sayılı KMYKK'nın 71'inci maddesinde tanımlanan kamu

zararı çerçevesinde kamu mali yönetiminde mali iş ve işlemlerden sorumlu tutulacak olanlar “kamu görevlileri” şeklinde de ortaya çıkmaktadır (Etiz, 2011:40). Dolayısıyla, kamu mali yönetiminde harcama yetkilisi, gerçekleştirme görevlisi ve muhasebe yetkilisi dışında görev ifa eden kamu görevlileri mali iş ve işlemlerindeki rolleri oranında sorumlu olabileceklerdir.

2.5.3. Harcama Yetkilileri

Harcama yetkilileri, bütçede belirlenen ödenekleri kadar, ödenek gönderme belgesiyle ödenek verilen harcama yetkilileri ise gönderilen ödenek tutarında harcama yapabilirler. Harcama yetkilileri, harcama talimatlarının ve harcamanın bütçe ilke ve esaslarına, kanun, tüzük ve yönetmelikler ile diğer ilgili mevzuata uygun olmasından, ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından sorumludurlar. Harcama yetkililerinin, kendi birimleri için tahsis edilen kaynakların harcanması için talimat vermeye yetkili olması, aynı zamanda bu talimatın ve harcamanın hem mevzuata uygun ve hem de ödeneklerin etkin, ekonomik ve verimli olarak kullanılmasından sorumlu olması, kamu kaynaklarının kullanılmasında yetki, sorumluluk dengesinin kurulduğunu göstermektedir. Bu yetki ve sorumluluğun, kamu kaynağının ait olduğu birimin en üst amiri sıfatıyla harcama yetkililerine ait olması, en önemli yenilik olarak nitelendirilebilir.

5018 sayılı KMYKK'nın 31'inci maddesinde “Kanunların verdiği yetkiye istinaden yönetim kurulu, icra komitesi, komisyon ve benzeri kurul veya komite kararıyla yapılan harcamalarda, harcama yetkisinden doğan sorumluluk kurul, komite veya komisyona ait olur” denilmiştir. Bu suretle kanunların verdiği yetkiye istinaden yönetim kurulu, icra komitesi, komisyon ve benzeri kurul veya komite kararıyla yapılan harcamalarda, harcama yetkisinden doğan sorumluluğun kurul, komite veya komisyona ait olacağı açıkça ifade edilmiştir (Kuluçlu ve Hepaksaz, 2009:116).

5018 sayılı KMYKK'nın 8'inci maddesinde yer alan, 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” şeklindeki düzenlemeye istinaden kurul, komite veya komisyonlar da sorumlu tutulabileceklerdir. Kurul halinde

görev yapan karar organlarının genellikle icra yetkileri bulunmamaktadır. Ancak Savunma Sanayi Müsteşarlığında olduğu gibi bazı kuruluşların karar organlarının icra yetkisi bulunmaktadır. Bu nedenle kanunun 31'inci maddesinin üçüncü fıkrasında sayılan yönetim kurulu, icra komitesi, komisyon ve benzeri kurul veya komite kararıyla yapılan harcamalarda, harcama yetkisinden doğan sorumluluk belirlenirken; kararın, harcama talimatının unsurlarını taşıyıp taşımadığının ve kurul, komisyon veya komitenin harcama sürecinde rol alıp almadığının belirlenmesi gerekmektedir.

Kanunların verdiği yetkiye istinaden yönetim kurulu, icra komitesi, encümen gibi adlarla teşkil edilen yönetim organlarının kararı, harcama talimatının taşınması gereken unsurları taşıyor ve kurul, komisyon, komite harcama sürecinde yer alıyorsa, harcama yetkisinden doğan sorumluluğun yönetim kurulu, icra komitesi, komisyon ve benzeri kurul, komite veya komisyona ait olacaktır, yönetim kurulu, icra komitesi, encümen gibi adlarla teşkil edilen yönetim organlarının kararı, harcama talimatının taşınması gereken unsurları taşıyor, ancak kurul, komisyon, komite harcama sürecinde yer almıyorsa, yönetim kurulu, icra komitesi, komisyon ve benzeri kurul veya komitenin sadece harcama talimatının kanun, tüzük ve yönetmeliklere uygun olmasından sorumlu olacaktır, Yönetim kurulu, icra komitesi, encümen gibi adlarla teşkil edilen yönetim organlarının kararı bir giderin yapılması için harcama yetkilisine izin verme şeklinde düzenlenmiş ise, bu halde kurul, komisyon veya komitenin harcamaya izin veren kararın kanun, tüzük ve yönetmeliğe uygun olmasıyla sınırlı olarak sorumlu olacaktır.

5018 sayılı KMYKK'nın 3'üncü maddesinin (k) bendinde, kamu idaresi bütçesinde ödenek tahsis edilen ve harcama yetkisi bulunan birim, harcama birimi olarak tanımlanmıştır. Bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir. Harcama yetkilisi tarafından ödenek gönderme belgesiyle kendisine ödenek ve harcama yetkisi verilen birim yöneticileri de harcama yetkilisidir. Kanunda harcama yetkilisinin, bütçeyle ödenek tahsis edilen her harcama biriminin en üst yöneticisi olarak tanımlanması, idari açıdan üst yöneticilere; hukuka uygunluk açısından da yetkili kılınmış mercilere hesap vermekle sorumlu olduğunu göstermektedir. Bu anlamda harcama yetkililerinin Sayıştaya hesap verme sorumluluğu bulunmaktadır. Harcama talimatının kullanılmasından doğan sorumluluğun, harcama yetkisinin devredildiği görevliye aittir. Literatürde de yetki devri halinde, yapılan işlemin yetki devredilenin işlemi

olduğu ve dolayısıyla bu işlem den doğan sorumluluğun yetki devredilen makama geçtiği genel kabul gören bir husustur.

5018 sayılı KMYKK'nın 31'inci maddesinin birinci fıkrasına göre, harcama yetkilisi, bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisidir. Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde merkez ve merkez dışı birimler ve görev unvanları itibarıyla harcama yetkililerinin belirlenmesine, harcama yetkisinin bir üst yönetim kademesinde birleştirilmesine ve devredilmesine ilişkin usul ve esasların Maliye Bakanlığınca belirleneceği öngörüldükten sonra, harcama yetkisinin devredilmesinin, yetkiyi devreden idari sorumluluğunu ortadan kaldırmayacağı hükme bağlanmıştır. Maliye Bakanlığınca çıkarılan 1 Seri No'lu Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliğe göre, harcama yetkilileri, kamu hizmetlerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde sunulmasını sağlamak amacıyla aşağıda belirlenen sınırlar dahilinde harcama yetkisini devredebilirler.

Kamu idarelerinin merkez teşkilatı harcama yetkilileri bu yetkilerini yardımcılarına, yardımcısı olmayanlar ise hiyerarşik olarak bir alt kademedeki yöneticilere, merkez dışı birimlerinde ise bölge müdürleri veya eşdeğer yetkililer, il müdürleri veya eşdeğer yetkililer ile nüfusu 50.000'i aşan ilçelerin ilçe müdürleri veya eşdeğer yetkililer harcama yetkilerini yardımcılarına, Belediye ve il özel idareleri ile bunlara bağlı idarelerin harcama yetkilileri bu yetkilerini yardımcılarına, yardımcısı olmayanlar ise hiyerarşik olarak bir alt kademedeki yöneticilere, mahalli idare birliklerinde birlik başkanı harcama yetkisini birlik genel sekreteri, birlik müdürü veya birim amirlerine, kısmen veya tamamen devredebilirler. Her bir harcama işlemi itibarıyla, mal ve hizmet alımlarında iki yüz elli bin Yeni Türk Lirasını, yapım işlerinde ise bir milyon Yeni Türk Lirasını aşan harcamalara ilişkin harcama yetkisi hiçbir şekilde devredilemez. Harcama yetkililiğinin devrinde yetki devri yazılı olmak zorundadır. Devredilen yetkinin sınırları açıkça belirlenmiş olmalıdır. Merkez teşkilatında harcama yetkisinin devri ve bu yetkinin geri alınması üst yöneticiye, mali hizmetler birimine ve muhasebe yetkilisine; merkez dışı birimlerde ise mali hizmetler birimine ve muhasebe yetkilisine yazılı olarak bildirilmelidir. Harcama yetkisinin devredilmesi, yetkiyi devreden idari sorumluluğunu ortadan kaldırmaz.

5018 sayılı KMYKK'nın 31'inci maddesinin ikinci fıkrasında, teşkilat yapısı ve personel durumu gibi nedenlerle harcama yetkililerinin belirlenmesinde

güçlük bulunan idareler ile bütçelerinde harcama birimleri sınıflandırılmayan idarelerde harcama yetkisi, üst yönetici veya üst yöneticinin belirleyeceği kişiler tarafından, mahalli idarelerde İçişleri Bakanlığının, diğer idarelerde ise Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine yürütülebilir. Kanunun anılan hükmü uyarınca ya da bütçe kanunlarında yer verilen bazı hükümler ile idareler veya idarelerin değişik birimleri arasında iş ve hizmet ilişkisine bağlı olarak yapılan ödenek aktarımları ve buna bağlı olarak harcama süreçleri, genel harcama sürecinin dışına çıkabilmektedir. Kanundan veya işin gereğinden kaynaklanan bu tür görev paylaşımlarında, aktarılan ödeneğin kullanım yetkisi ve bu ödenekle yerine getirilen işlemlerin gerçekleştirilmesi görevi, ödeneği devralan idareye veya birime geçeceğinden, harcama yetkisinden doğan sorumluluğun da, genel harcama yetkililerinin sorumluluğu çerçevesinde, ödenek aktarımının yapıldığı idare veya birimin harcama yetkilisine ait olması gerekmektedir.

İdare veya birimin teşkilat yapısı nedeniyle, personel ücretlerinin kuruluşun personel biriminde, kurumun elektrik su giderlerinin idari ve mali işler birimince ödenmesinde olduğu gibi, destek hizmet birimlerinde birleştirilen harcamalar için üst yöneticinin onayı ile harcama yetkisinin, destek hizmet birimi harcama yetkilisine verilmesi halinde de, harcama yetkisinden doğan sorumluluğun görev verilen destek hizmet birimi harcama yetkilisine ait olması gerekmektedir. Mevzuatta yer alan bazı hükümler nedeniyle kamu idareleri arasında veya idarenin değişik birimleri arasında iş ve hizmet ilişkisine bağlı olarak yapılan ödenek aktarmalarında, harcama yetkisinden doğan sorumluluğun, ödenek aktarılan birimin en üst yöneticisine aittir (Sayıştay, 2007).

5018 sayılı KMYKK'nın 31'inci maddesi uyarınca bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir. Kanunda öngörülen harcama yetkilisinin izin, hastalık ve geçici görev gibi sebeplerle görevlerinde bulunmadığı durumlarda, bu kişilerin yerine, mevzuatlarında öngören usulle vekâleten atanan kişi asilin tüm yetki ve sorumluluklarını taşıyacağından harcama yetkisini de kullanacaktır. Bu nedenle, harcama yetkilisinin yerine, mevzuatında öngörülen usullere uygun olarak vekâleten atanan görevlinin, vekâlet ettiği göreve ait harcama yetkisini kullanmasından doğan sorumluluğun bu görevi vekâleten yürüten görevliye aittir (Sayıştay, 2007).

5018 sayılı KMYKK'da, giderin yapılmasından ödeme aşamasına kadar tüm işlemlerin harcama yetkilisinin gözetim ve denetimi altında, onun emir ve

talimatı ile yürütülmesi öngörüldüğünden, sorumluluk konusunda da harcama yetkilisi ön plana çıkmaktadır. 5018 sayılı kanunun 33'üncü maddesinde de, giderin gerçekleştirilmesinin, harcama yetkililerince belirlenen görevli tarafından düzenlenen ödeme emri belgesinin harcama yetkilisince imzalanması ve tutarın hak sahibine ödenmesi ile tamamlanacağı hüküm altına alınmıştır. 5018 sayılı KMYKK'nın 5436 sayılı kanunla değişik 31'inci maddesinin birinci fıkrasında bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir.

5018 sayılı KMYKK'nın 5436 sayılı kanunla değişik 31'inci maddesinin ikinci fıkrasında, teşkilat yapısı ve personel durumu gibi nedenlerle harcama yetkililerinin belirlenmesinde güçlük bulunan idareler ile bütçelerinde harcama birimleri sınıflandırılmayan idarelerde harcama yetkisinin, üst yönetici veya üst yöneticinin belirleyeceği kişiler tarafından; mahallî idarelerde İçişleri Bakanlığının, diğer idarelerde ise Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine yürütülebileceği ayrıca hüküm altına alınmıştır. Merkez Teşkilatı Harcama Yetkilileri 5018 sayılı KMYKK'ya ekli (III) sayılı cetvelde yer alan düzenleyici ve denetleyici kurumlar hariç olmak üzere, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin, sosyal güvenlik kurumlarının ve mahalli idarelerin merkez teşkilatı harcama yetkilileri görev unvanları, bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama birimleri ve hesap verme sorumluluğu açısından bağlı oldukları üst yöneticiler itibarıyla aşağıdaki gibi belirlenmiştir. Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdarelerinde Harcama Yetkililerinin kimler olduğu Maliye Bakanlığının Harcama Yetkilileri Hakkındaki Genel Tebliğ'inde belirtilmiştir. Bu tebliğe göre belirlenen harcama yetkilileri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 2.1. Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdarelerinde Harcama Yetkilileri

Teşkilat Yapısı	Üst Yönetici	Bütçeyle Ödenek Tahsis Edilen Harcama Birimi	Harcama Yetkilisi
Başbakanlık, Bakanlık (Milli Savunma Bakanlığı hariç)	Müsteşar	Kurul Başkanlığı Genel Müdürlük Başkanlık Müstakil Daire Başkanlığı Müşavirlik Özel Kalem Müdürlüğü Savunma Sekreterliği Merkez	Kurul Başkanı Genel Müdür Başkan Daire Başkanı Müşavir Özel Kalem Müdürü Savunma Sekreteri Başkan
Müsteşarlık	Müsteşar	Kurul Başkanlığı Genel Müdürlük Müstakil Daire Başkanlığı Başkanlık Müşavirlik Özel Kalem Müdürlüğü Savunma Uzmanlığı	Kurul Başkanı Genel Müdür Daire Başkanı Başkan Müşavir Özel Kalem Müdürü Savunma Uzmanı
Genel Müdürlük	Genel Müdür	Kurul Başkanlığı Müstakil Daire Başkanlığı Başkanlık Daire Başkanlığı Başkanlık Müdürlük Savunma Sekreterliği Sivil Savunma Uzmanlığı Savunma Uzmanlığı Müşavirlik Akademi Başkanlığı Birim	Kurul Başkanı Daire Başkanı Daire Başkanı Başkan Müdür Savunma Sekreteri Sivil Savunma Uzmanı Savunma Uzmanı Müşavir Akademi Başkanı Birim Amiri

Tablo 2.1. Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdarelerinde Harcama Yetkilileri
(devamı)

Başkanlık	Başkan	Kurul Başkanlığı Müstakil Daire Başkanlığı Daire Başkanlığı Savunma Uzmanlığı Savunma Sekreterliği Müşavirlik	Kurul Başkanı Daire Başkanı Daire Başkanı Savunma Uzmanı Savunma Sekreteri Müşavir
Genel Sekreterlik	Genel Sekreter	Daire Başkanlığı	Daire Başkanı
Yüksek Mahkemeler ve Sayıştay	Başkan	Genel Sekreterlik Özel Kalem Müdürlüğü	Genel Sekreter Özel Kalem Müdürü
Kurul	Başkan	Genel Sekreterlik Denetim ve İnceleme Grupları	Genel Sekreter Genel Sekreter
Kurum	Başkan	Müstakil Daire Başkanlığı Müşavirlik Savunma Uzmanlığı	Daire Başkanı Müşavir Savunma Uzmanı

Cumhurbaşkanlığı, Türkiye Büyük Millet Meclisi, Milli Savunma Bakanlığı, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı ve Gelir İdaresi Başkanlığında görev unvanları itibarıyla merkez teşkilatı harcama yetkilileri bu idarelerin üst yöneticileri tarafından belirlenir ve bunlar mali hizmetler birimi ile muhasebe yetkilisine yazılı olarak bildirilir. Yüksek Mahkemeler ve Sayıştay bütçelerinde Heyet, Daire, Kurullar, Cumhuriyet Başsavcılığı ile Denetim Birimlerine tahsis edilen ödeneklerin harcama yetkilisi Genel Sekreterdir.

2.5.3.1. Özel bütçeli idarelerde harcama yetkilileri

Maliye Bakanlığının Harcama Yetkilileri Hakkındaki Genel Tebliğine göre Özel bütçeli idarelerdeki görev yapacak olan harcama yetkilileri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 2.2. Özel Bütçeli İdarelerde Harcama Yetkilileri

Teşkilat Yapısı	Üst Yönetici	Bütçeyle Ödenek Tahsis Edilen Harcama Birimi	Harcama Yetkilisi
Üniversite ve Yüksek Teknoloji Enstitüleri	Rektör	Genel Sekreterlik Daire Başkanlığı Hukuk Müşavirliği Fakülte Yüksekokul Meslek Yüksekokulu Enstitü Hastane Merkez Bölüm Savunma Uzmanlığı	Genel Sekreter Daire Başkanı Hukuk Müşaviri Dekan Müdür Müdür Müdür Başhekim Müdür Başkan Savunma Uzmanı
Müsteşarlık	Müsteşar	Müstakil Daire Başkanlığı Hukuk Müşavirliği	Daire Başkanı Hukuk Müşaviri
Genel Müdürlük	Genel Müdür	Kurul Başkanlığı Müstakil Daire Başkanlığı Müdürlük Sivil Savunma Uzmanlığı Savunma Uzmanlığı Hukuk Müşavirliği Şube Müdürlüğü	Kurul Başkanı Daire Başkanı Müdür Sivil Savunma Uzmanı Savunma Uzmanı Hukuk Müşaviri Şube Müdürü
Merkez	Merkez Başkanı veya Genel Sekreter	Genel Sekreterlik Başkanlık Müdürlük Hukuk Müşavirliği	Genel Sekreter Başkan Müdür Hukuk Müşaviri

Tablo 2.2. Özel Bütçeli İdarelerde Harcama Yetkilileri (devamı)

Başkanlık	Başkan	Genel Sekreterlik Müstakil Daire Başkanlığı Özel Kalem Müdürlüğü Hukuk Müşavirliği Müdürlük Genel Koordinatörlük Grup Başkanlığı	Genel Sekreter Daire Başkanı Özel kalem Müdürü Hukuk Müşaviri Müdür Genel Koordinatör Grup Başkanı
Kurum	Başkan	Kurul Başkanlığı Genel Sekreterlik Müstakil Daire Başkanlığı Daire Başkanlığı Sivil Savunma Uzmanlığı Hukuk Müşavirliği Enstitü Müdürlük Merkez Başkanlık	Kurul Başkanı Genel Sekreter Daire Başkanı Daire Başkanı Sivil Savunma Uzmanı Hukuk Müşaviri Müdür Müdür Başkan Başkan
Kurul	Kurul Başkanı	Üniversitelerarası Kurul	Ü. Kurul Başkanı
Enstitü	Başkan Genel Müdür veya Müdür	Genel Sekreterlik Müstakil Daire Başkanlığı Daire Başkanlığı Özel Kalem Müdürlüğü Sivil Savunma Uzmanlığı Savunma Uzmanlığı Hukuk Müşavirliği Müdürlük Koordinatörlük	Genel Sekreter Daire Başkanı Daire Başkanı Özel Kalem Müdürü Sivil Savunma Uzmanı Savunma Uzmanı Hukuk Müşaviri Müdür Koordinatör

Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu ile Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığında görev unvanları itibarıyla merkez teşkilatı harcama yetkilileri bu idarelerin üst yöneticileri tarafından belirlenir ve bunlar mali hizmetler birimi ile muhasebe yetkilisine yazılı olarak bildirilir.

2.5.3.2. Sosyal Güvenlik Kurumlarında harcama yetkilileri

Maliye Bakanlığının Harcama Yetkilileri Hakkındaki Genel Tebliğ’inde Sosyal Güvenlik Kurumlarında harcama yetkilileri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 2.3. Sosyal Güvenlik Kurumlarında Harcama Yetkilileri

Teşkilat Yapısı	Üst Yönetici	Bütçeyle Ödenek Tahsis Edilen Harcama Birimi	Harcama Yetkilisi
Kurum	Başkan	Kurul Başkanlığı Genel Müdürlük Müstakil Daire Başkanlığı Savunma Uzmanlığı Hukuk Müşavirliği Uzmanlık	Kurul Başkanı Genel Müdür Daire Başkanı Savunma Uzmanı Hukuk Müşaviri Uzman
Genel Müdürlük	Genel Müdür	Kurul Başkanlığı Daire Başkanlığı Hukuk Müşavirliği Sivil Savunma Birimi	Kurul Başkanı Daire Başkanı Hukuk Müşaviri Sivil Savunma Uzmanı

Mahalli İdarelerde Harcama Yetkilileri; 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 46’ncı maddesinde, il özel idaresi bütçesiyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisi olarak tanımlanmış, ilçelerde bu yetkinin kaymakam tarafından kullanılacağı belirtilmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 63’üncü maddesinde, belediye bütçesiyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu uyarınca da mahalli idare birliklerinde birlik başkanı harcama yetkilisi olarak tanımlanmıştır. Mahalli idarelerde kurumsal sınıflandırmanın üçüncü ve dördüncü düzeyinde ödenek tahsis edilen ana hizmet birimleri ve yardımcı hizmet birimleri ile danışma ve denetim birimlerinin en üst yöneticilerinin harcama yetkilisi olarak belirlenmesi ve yetki-sorumluluk tesisinin buna göre yapılması gerekmektedir.

Teşkilat yapısı ve personel durumu gibi nedenlerle harcama yetkililerinin belirlenmesinde güçlük bulunan ve bütçelerinde harcama birimleri sınıflandırılmayan mahalli idarelerde harcama yetkisi, üst yönetici veya üst yöneticinin belirleyeceği kişiler tarafından; İçişleri Bakanlığının uygun görüşü

üzerine yürütülebilir. Merkez Dışı Birimlerde Harcama Yetkilileri; 5018 sayılı KMYKK'nın 22'nci maddesi uyarınca kamu idarelerinin merkez teşkilatı harcama yetkilileri merkez dışı birimlerine ödenek gönderme belgesi düzenlemek suretiyle ödenek gönderirler. Ödenek gönderme belgesiyle ödenek gönderilen merkez dışı birimlerin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir. Merkez dışı birimlerde harcama yetkilileri görev unvanları itibarıyla aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 2.4. Merkez Dışı Birimlerde Harcama Yetkilileri

Ödenek Gönderme Belgesiyle Ödenek Gönderilen Birim	Harcama Yetkilisi
Bölge Müdürlükleri veya eşdeğer birimler	Bölge Müdürü veya eşdeğer yetkili
İl Müdürlükleri veya eşdeğer birimler	İl Müdürü veya eşdeğer yetkili
İlçe Müdürlükleri veya eşdeğer birimler	İlçe Müdürü veya eşdeğer yetkili

Mal Müdürlüklerinde ve ilçe özel idarelerinde harcama yetkilisi kaymakamdır. Çeşitli bakanlık ve kuruluşlara bağlı; ilköğretim, ortaöğretim ve dengi okullar, başkanlık, hastane, dispanser, sağlık ocağı, sağlık merkezi, müze ve kütüphaneler, ceza ve tevkif evleri gibi birimlere ödenek gönderme belgesi ile ödenek gönderilmesi halinde bu birimlerin okul müdürü, başhekim, tabip, başkan, müdür gibi unvanlara sahip en üst yöneticileri harcama yetkilisidir. Teşkilat yapısında üst yönetici ile harcama birimleri arasında yönetim kademesi yer almak şartıyla, bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama birimlerinin harcama yetkisi harcama türleri itibarıyla kısmen veya tamamen; merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde Maliye Bakanlığının, sosyal güvenlik kurumlarında ilgili bakanlığın, mahalli idarelerde ise İçişleri Bakanlığının uygun görüşü ve üst yöneticinin onayı ile bir üst yönetim kademesinde birleştirilebilir. Uygun görüş talep yazılarında, harcama yetkisinin bir üst yönetim kademesinde birleştirilme gerekçesine ayrıntılı olarak yer verilir. Üst yönetici ve yardımcılara harcama yetkisinin birleştirilmesi suretiyle harcama yetkisi verilemez.

2.5.4. Gerçekleştirme Görevlileri

Gerçekleştirme görevlisi, harcama yetkilisi tarafından yardımcıları veya hiyerarşik olarak kendisine en yakın üst kademe yöneticileri arasından ödeme emri belgesi düzenlemek ve kontrol etmekle görevlendirilen bir veya daha fazla sayıda kişidir. Gerçekleştirme görevlileri, kamu mali yönetiminde bir giderin yapılmasında rol alan ve Sayıştaya karşı mali sorumlulukları bulunan kamu görevlileridir. Devleti yükümlülük altına sokacak bir idari işleme girişilmesinden sonraki işlemler, giderin gerçekleştirilmesi aşamasını kapsamaktadır (Tosun ve Cebeci, 2008:99). 5018 sayılı KMYKK'da gerçekleştirme görevlilerinden sorumlu olanlar ile sorumlu oldukları konular belirtilirken ödeme emri belgesini düzenlemekle görevlendirilen gerçekleştirme görevlisinin sorumluluğu, ödeme emri belgesine eklenmesi gereken taahhüt ve tahakkuk belgelerine ilişkin sorumluluk, kurul, komisyon veya benzeri bir organca düzenlenen gerçekleştirme belgelerinde sorumluluk, elektronik ortamda oluşturulan ortak veri tabanına bilgi girişine esas olacak belgelere ilişkin sorumluluk şeklinde sayılabilir.

5018 sayılı KMYKK'nın 33'üncü maddesine göre gerçekleştirme görevlileri harcama talimatı üzerine; İşin yaptırılması, mal veya hizmetin satın alınması, teslim almaya ilişkin işlemlerin yapılması, belgelendirilmesi ödeme için gerekli belgelerin hazırlanması görevlerini yürütürler. Elektronik ortamda oluşturulan ortak bir veri tabanından yararlanmak suretiyle yapılacak harcamalarda, veri giriş işlemleri gerçekleştirme görevi sayılır. Bu hüküm uyarınca, bir malî işlemi gerçekleştirmede görevli olanların sorumluluğunun belirlenmesinde, gerçekleştirme işlemi yapan memurun, yetkili ve görevli olması ve yapılan giderin de bu görevli tarafından düzenlenip imzalanan belgeye dayanıyor olması zorunludur. Bir başka deyişle, yukarıda anılan belge ve imza olmadan ödeme emri belgesinin tamamlanmış sayılmaması gerekmektedir. Aynı şekilde, belgeyi düzenleyen de gerçekleştirme konusunda yetkisinin bulunması ve harcama talimatı ile veya sair surette amir tarafından görevlendirilmiş olması gerekmektedir.

2.5.5. Muhasebe Yetkilileri

Gelirlerin tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması

muhasebe hizmetidir. Muhasebe yetkilisi, bu hizmetlerin yapılmasından ve muhasebe kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından sorumludur. 9.12.1994 tarihli ve 4059 sayılı Kanun hükümleri saklı kalmak kaydıyla, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin muhasebe hizmetleri Maliye Bakanlığınca yürütülür. Muhasebe yetkilileri gerekli bilgi ve raporları düzenli olarak kamu idarelerine verirler. Muhasebe Yetkilisi Adaylarının Eğitimi Sertifika Verilmesi İle Muhasebe Yetkililerinin Çalışma Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmeliğince muhasebe yetkilisi, Muhasebe hizmetlerinin yürütülmesinden ve muhasebe biriminin yönetiminden sorumlu, usulüne göre atanmış sertifikalı yöneticidir.

5018 sayılı KMYKK'nın 61'inci maddesine göre genel bütçeli idarelerin muhasebe yetkilileri Maliye Bakanlığı tarafından atanmaktadır. Ayrıca Aynı yönetmeliğe göre Muhasebe Yetkilileri; gelirleri ve alacakları ilgili mevzuatına göre tahsil etmek, yersiz ve fazla tahsil edilenleri ilgililerine iade etmek, giderleri ve borçları hak sahiplerine ödemek, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetleri almak, saklamak ve ilgililere vermek veya göndermek, bu sayılan işlemlere ve diğer malî işlemlere ilişkin kayıtları usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutmak, mali rapor ve tabloları her türlü müdahaleden bağımsız olarak düzenlemek, gerekli bilgi ve raporları, Bakanlığa, hizmet verilen ilgili kamu idaresinin harcama yetkilisi ile üst yöneticisine ve yetkili kılınmış diğer mercilere muhasebe yönetmeliklerinde belirtilen sürelerde düzenli olarak vermek, vezne ve ambarların kontrolünü ilgili mevzuatında öngörülen sürelerde yapmak, muhasebe hizmetlerine ilişkin defter, kayıt ve belgeleri ilgili mevzuatında belirtilen sürelerle muhafaza etmek ve denetime hazır bulundurmak, muhasebe yetkilisi mutemetlerinin hesap, belge ve işlemlerini ilgili mevzuatında öngörülen zamanlarda denetlemek veya muhasebe yetkilisi mutemedinin bulunduğu yerdeki birim yöneticisinden kontrol edilmesini istemek, hesabını kendinden sonra gelen muhasebe yetkilisine devretmek, devredilen hesabı devralmak muhasebe birimini yönetmek diğer mevzuatla verilen görevleri yapmakla görevlidir.

Muhasebe Yetkilisi Adaylarının Eğitimi Sertifika Verilmesi İle Muhasebe Yetkililerinin Çalışma Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmeliğe göre de Muhasebe Yetkilileri, kayıtlarının usulüne uygun, saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasından, mutemetleri aracılığıyla aldıkları ve elden çıkardıkları para ve parayla ifade edilen değerler ile bunlarda meydana gelen kayıplardan, ön ödeme ile kesin ödemelerin yapılması ve ön ödemelerin mahsubu aşamalarında ödeme

emri belgesi ve eki belgelerin usulünce incelenmesi ve kontrolünden, yersiz ve fazla tahsil edilen tutarların ilgililerine geri verilmesinde, geri verilecek tutarın, düzenlenen belgelerde öngörülen tutara uygun olmasından, sorumludurlar.

3. ADÜ’DE GÖREV YAPAN HARCAMA YETKİLİLERİNİN KAMU ZARARINDAN DOĞAN SORUMLULUK KAPSAMINDA YAŞADIKLARI SORUNLARIN TESPİTİNE YÖNELİK ANKET ÇALIŞMASI

Araştırmanın bu bölümünde Adnan Menderes Üniversitesinde görev yapmakta olan harcama yetkililerinin cevaplarına göre, görevlerini yaparlarken karşılaştıkları zorluklar, yaşadıkları tereddütler ile ilgili anket çalışması gerçekleştirilerek yapılan tarama çalışmasına ilişkin bulgular verilmiştir. Bu kapsamda önce anket sorularını cevaplayan deneklerin demografik özellikleri verilmiş, ikinci olarak verilen cevapların betimsel olarak analizi yapılmış ve sonrasında özel olarak değişkenler bazında (Cinsiyet, Yaş, Eğitim Düzeyi, Memuriyetteki Hizmet Yılı, Harcama Yetkilisi olarak Görev Yaptıkları Yıl, Kurumdaki Hizmet Yılları) verdikleri cevapların farklılaşp farklılaşmadığına ilişkin veriler ayrı ayrı tablollaştırılarak yorumları ile verilmiştir.

Araştırmanın çalışma evreni Adnan Menderes Üniversitesinde görev yapmakta olan harcama yetkilileridir. Araştırmada örneklem alma yoluna gidilmemiş evrenin tamamına ulaşılmıştır. Araştırmanın gereksinim duyduğu veriler, araştırmacı tarafından geliştirilmiş ankette toplanmıştır.

Anket ifadeleri 5018 sayılı kanun maddeleri gözden geçirilerek hazırlanmıştır. Öncelikle madde havuzu hazırlanmış ve hazırlanan 14 madde 2 alan uzmanı tarafından incelenerek kapsam geçerliği sağlanmıştır. Uzman incelemeleri sonucunda ankette yer alması amacıyla nihai olarak 9 maddeye karar verilmiş ve ankete son hali verilmiştir. Anket maddeleri 5’li likert tipi dereceleme yöntemiyle hazırlanmış olup “Hiç Katılmıyorum”, “Katılmıyorum”, “Kararsızım”, “Katılıyorum”, “Tamamen Katılıyorum” seçeneklerinden oluşmuştur. Anketler katılımcılarla yüz yüze uygulanarak gerçekleştirilmiştir.

Toplanan anket verilerinin istatistiksel analizi araştırmacı tarafından SPSS15.00 programı kullanılarak yapılmıştır. Verilerin analizinde katılımcılara ilişkin kişisel bilgilerin frekans ve yüzdeleri alınmıştır. Katılımcıların anket maddelerine verdikleri yanıtların frekans, ortalama ve standart sapmaları alınmıştır. Katılımcıların Cinsiyet, Yaş, Eğitim Düzeyi, Memuriyetteki Hizmet Yılı, Harcama Yetkilisi olarak Görev Yaptıkları Yıl, Kurumdaki Hizmet Yılları değişkenlerine göre oluşturdukları grupların maddelere ilişkin

değerlendirmelerinin çaprazlandığı tablolar alınarak bu değişkenlerle, katılımcıların maddelere verdiği yanıtlar arasında bir ilişki olup olmadığı Ki-kare tekniği ile saptanmıştır.

Yapılan anket istatistiği sonucunda ankete ilişkin güvenilirliğin 82 olduğu, bu anlamda yüksek derecede güvenilir bir anket olduğu görülmektedir. Güvenirlilik katsayısının 0.80 ile 1.00 arasında olması anketin oldukça güvenilir olduğunu göstermektedir (Özdamar, 2004). Diğer bir ifade ile, anketteki tüm maddelerin aynı amaca hizmet ettiği görülmektedir.

Tablo 3.1. Güvenirlilik İstatistiği

Cronbach's Alpha	N
823	10

Harcama yetkililerinin mali sorumlulukları ve karşılaşılan sorunların çözümüne ilişkin yapılması gerekenler hakkındaki maddelerden elde edilen bulgular aşağıda belirtilen başlıklar altında yorumlanmıştır.

1. Kişisel Bilgilere ilişkin Bulgular
2. Genel Bulgular
3. Cinsiyete ilişkin Bulgular
4. Yaşa ilişkin Bulgular
5. Eğitim Düzeyine ilişkin Bulgular
6. Memuriyetteki Hizmet Yılına ilişkin Bulgular
7. Harcama Yetkilisi olarak Görev Yaptıkları Yıla ilişkin Bulgular
8. Kurumdaki Hizmet Yılına ilişkin Bulgular

3.1. Kişisel Bilgilere İlişkin Bulgular

Tablo 3.2. Cinsiyet

	Sıklık	Yüzde (%)
Erkek	34	77,3
Kadın	10	22,7
Toplam	44	100,0

Araştırmada toplam katılımcı sayısı 44 tür. Bu katılımcıların 34'ü erkek ve 10'u kadındır.

Tablo 3.3. Yaş

Yaş Grubu	Sıklık	Yüzde	Yığılmalı Yüzde
30-39	7	15,9	15,9
40-49	24	54,5	70,5
50-59	10	22,7	93,2
60 ve daha fazla	3	6,8	100,0
Toplam	44	100,0	100,0

Araştırmada katılımcıların 7'sinin 30-39 yaş arası, 24'ünün 40-49 yaş arası, 10'unun 50-59 yaş arası, 3'ünün 60 ve daha fazla yaş grubuna dahil olduğu görülmüştür.

Tablo 3.4. Eğitim

Eğitim Düzeyi	Sıklık	Yüzde	Yığılmalı Yüzde
Lisans	8	18,2	18,2
Yüksek Lisans	2	4,5	22,7
Doktora	34	77,3	97,7
Toplam	44	100,0	100,0

Araştırmaya dahil edilen katılımcıların 8'i lisans, 2'si yüksek lisans, 34'ü doktora seviyesinde bir eğitim düzeyine sahiptir.

Tablo 3.5. Hizmet Yılı

Hizmet Yılı	Sıklık	Yüzde	Yığılmalı Yüzde
0-9	2	4,5	4,7
10-19	13	29,5	34,9
20-29	20	45,5	81,4
30-39	7	15,9	97,7
40 ve daha fazla	2	4,5	100,0
Total	44	100,0	100,0

Araştırmaya dahil edilen katılımcıların 2'si 0-9, 13'ü 10-19, 20'si 20-29 7'si 30-39, 2'si 40 ve daha fazla seviyesinde bir hizmet yılına sahiptir.

Tablo 3.6. Görev Yılı

Görev Yılı	Sıklık	Yüzde	Yığılmalı Yüzde
0-9	38	86,4	88,4
10-19	3	6,8	95,3
20-29	1	2,3	97,7
30 ve daha fazla	2	4,5	100,0
Total	44	100,0	100,0

Araştırmaya dahil edilen katılımcıların 38’i 0-9, 3’ü 10-19, 1’si 20-29 2’si 30 ve daha fazla seviyesinde bir görev yılına sahiptir.

Tablo 3.7. Kurum Yılı

Kurumda Hizmet Yılı	Sıklık	Yüzde	Yığılmalı Yüzde
0-9	14	31,8	31,8
10-19	17	38,6	70,5
20-29	12	27,3	97,7
30 ve daha fazla	1	2,3	100,0
Total	44	100,0	

Araştırmaya dahil edilen katılımcıların 14’ü 0-9, 17’si 10-19, 12’si 20-29 1’i 30 ve daha fazla seviyesinde şu an buldukları kurumlarda hizmet yılına sahiptir.

3.2. Genel Bulgular

Genel olarak ele alındığında harcama yetkililerinin yanıtlarının olumlu seçenek olan “Katılıyorum” seçeneğinde yoğunlaştığı görülmüştür. Anketin aritmetik ortalama 3,6 olarak gerçekteşmiş, yani harcama yetkililerinin genelde kendilerini harcama yetkilisi olarak orta düzeyin üzerinde bilgi ve deneyime sahip olarak görmekte oldukları anlaşılmıştır. Katılımcıların “Hiç Katılmıyorum”, “Katılmıyorum”, seçeneklerinde oldukça az sıklıkta yoğunlaştıkları “Kararsızım”, “Katılıyorum”, “Tamamen Katılıyorum” seçeneklerinde fazlaca yoğunlaştıkları görülmüştür. Katılımcıların genel anket maddelerine verdikleri cevapların aritmetik ortalama ve standart sapmasına ilişkin bilgiler aşağıdaki tabloda sunulmaktadır.

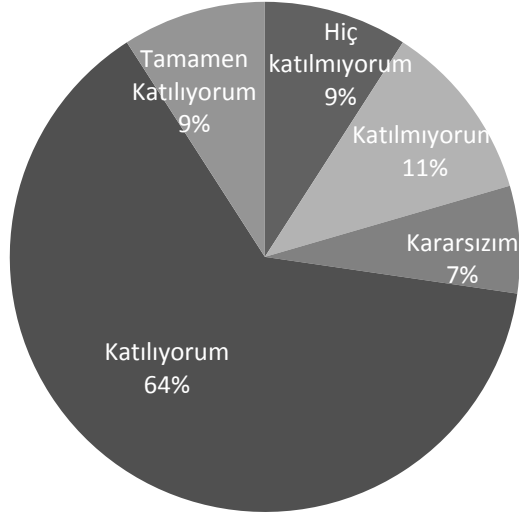
Tablo 3.8. Katılımcıların genel anket maddelerine verdikleri cevapların aritmetik ortalama ve standart sapması

N =44	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.
	Madde	Madde	Madde	Madde	Madde	Madde	Madde	Madde	Madde	Madde
X	3,5	4,1	4,3	3,3	3,5	3,0	3,4	3,1	4,6	3,5
SS	1,1	1,0	1,0	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1	,6	1,2

Katılımcıların en yüksek yoğunlukta “Harcama yetkilisi olarak aldığım idari ve mali kararlara ilişkin iç denetim veya dış inceleme sonucunda sorumlu tutulduğum bir kamu zararı vardır” maddesine verdikleri yanıtta yoğunlaştıkları ve olumsuz olduğu için tersten kodlanan bu madde ile kendilerini kamu zararı vermedikleri konusunda “Tamamen Katılıyorum” ($x = 4,59$) olarak gördüklerini ifade etmişlerdir.

Katılımcıları en düşük olarak yoğunlaştıkları madde 2,95 ortalama ile 6. Madde olarak gözlenmiş olup, “Harcamalarda etkinlik ve verimliliğin sağlanması amacıyla Kurumumuzda uygulanan Maliye Bakanlığınca düzenlenmiş bulunan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve esaslar çerçevesinde İç Kontrol ve Ön Mali Kontrol sistemi hakkında yeteri kadar bilgi sahibiyim” hususunda kendilerinin orta düzeyde ($x= 2,95$) bilgi sahibi olarak gördüklerini ifade etmişlerdir.

Maddelere tek tek bakıldığında katılımcıların verdikleri yanıtların seçeneklere dağılımına ilişkin ilgili grafik ve tablolar sırasıyla aşağıdaki şekilde sunulmuştur. Aşağıda verilen ilk grafikte katılımcıların anketin 1. Maddesi olan “Sorumlu olduğum harcama işlemlerinin mevzuata uygun yürütülmesini sağlayacak mali konularda yeterli bilgi birikimine sahip olduğumu düşünüyorum” maddesine ilişkin verdikleri cevapların seçeneklere dağılımına ilişkin yüzdeler ve altındaki tabloda frekans, yüzde ve aritmetik ortalama bilgileri verilmiştir.



1. Maddeye ilişkin Cevapların Seçenek Dağılım Grafiği

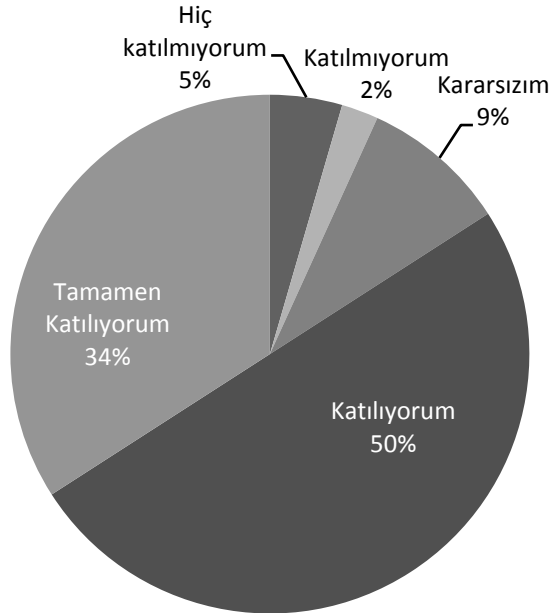
Grafik 3.1. 1. Maddeye İlişkin Cevapların Seçenek Dağılım

Tablo 3.9. Katılımcıların anketin 1. Maddesi olan “Sorumlu olduğum harcama işlemlerinin mevzuata uygun yürütülmesini sağlayacak mali konularda yeterli bilgi birikimine sahip olduğumu düşünüyorum” maddesine ilişkin cevaplarının seçeneklere dağılımı

Seçenekler	N	%	$\Sigma\%$	\bar{X}	SS
Hiç Katılmıyorum	4	9,1	9,1	3,5	1,1
Katılmıyorum	5	11,4	20,5		
Kararsızım	3	6,8	27,3		
Katılıyorum	28	63,6	90,9		
Tamamen Katılıyorum	4	9,1	100,0		
Toplam	44	100,0			

İlgili maddeye ilişkin tablo değerlerine bakıldığında katılımcıların %20 oranında olumsuz seçeneklerde, %7 oranında kararsızım ve %72 oranında olumlu seçeneklerde yoğunlaştıkları görülmüştür. Maddeye ilişkin ortalama seçenek “Katılıyorum” olarak ($x=3,59$) gerçekleşmiştir. Bu durum katılımcıların sorumlu oldukları harcama işlemlerinin mevzuata uygun yürütülmesini sağlayacak mali konularda yeterli bilgi birikimine sahip olduklarını düşündüklerini göstermektedir.

Aşağıda verilen grafikte, katılımcıların anketin 2. Maddesi olan “Harcama talimatlarını bütçe ilke ve esaslarına, Kanun, Tüzük, Yönetmelikler ile diğer mevzuata uygun verdiğimi düşünüyorum” maddesine ilişkin verdikleri cevapların seçeneklere dağılımına ilişkin yüzdeler ve altındaki tabloda frekans, yüzde ve aritmetik ortalama bilgileri verilmiştir.



2. Maddeye ilişkin Cevapların Seçenek Dağılım Grafiği

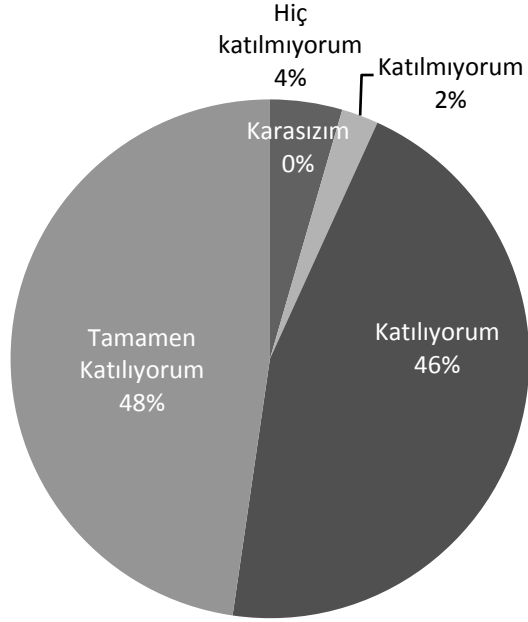
Grafik 3.2. 2. Maddeye İlişkin Cevapların Seçeneklere Dağılım

Tablo 3.10. Katılımcıların anketin 2. Maddesi olan “Harcama talimatlarını bütçe ilke ve esaslarına, Kanun, Tüzük, Yönetmelikler ile diğer mevzuata uygun verdiğimi düşünüyorum” maddesine ilişkin cevaplarının seçeneklere dağılımı

Seçenekler	N	%	$\Sigma\%$	\bar{X}	SS
Hiç Katılmıyorum	2	4,5	4,5	4,1	1,0
Katılmıyorum	1	2,3	6,8		
Kararsızım	4	9,1	15,9		
Katılıyorum	22	50,0	65,9		
Tamamen Katılıyorum	15	34,1	100,0		
Toplam	44	100,0			

İlgili maddeye ilişkin tablo değerlerine bakıldığında katılımcıların %7 oranında olumsuz seçeneklerde, %9 oranında kararsızım ve %84 oranında olumlu seçeneklerde yoğunlaştıkları görülmüştür. Maddeye ilişkin ortalama seçenek “Katılıyorum” olarak ($x=4,1$) gerçekleşmiştir. Bu durum katılımcıların harcama talimatlarını bütçe ilke ve esaslarına, Kanun, Tüzük, Yönetmelikler ile diğer mevzuata uygun olarak verdiklerini düşündüklerini göstermektedir.

Aşağıda verilen grafikte, katılımcıların anketin 3. Maddesi olan “Harcama Yetkilisi olarak harcama talimatı verirken ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasına dikkat ediyorum” maddesine ilişkin verdikleri cevapların seçeneklere dağılımına ilişkin yüzdeler ve altındaki tabloda frekans, yüzde ve aritmetik ortalama bilgileri verilmiştir.



3. Maddeye ilişkin Cevapların Seçenek Dağılım Grafiği

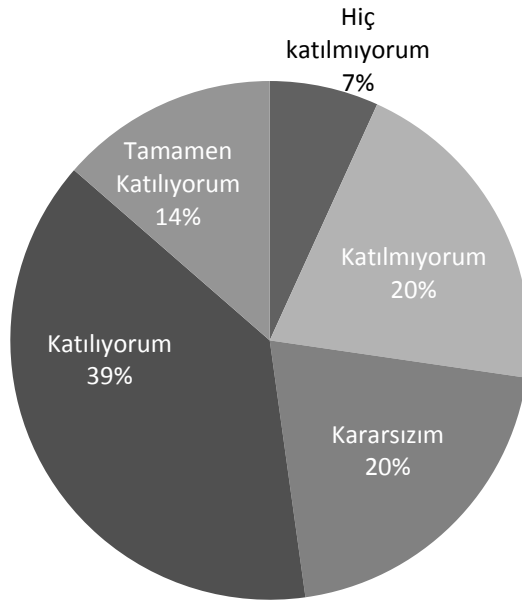
Grafik 3.3.3. Maddeye İlişkin Cevapların Seçeneklere Dağılım

Tablo 3.11. Katılımcıların anketin 3. Maddesi olan “Harcama Yetkilisi olarak harcama talimatı verirken ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasına dikkat ediyorum” maddesine ilişkin cevaplarının seçeneklere dağılımı

Seçenekler	N	%	$\Sigma\%$	\bar{X}	SS
Hiç Katılmıyorum	2	4,5	4,5		
Katılmıyorum	1	2,3	6,8		
Katılıyorum	20	45,5	52,3	4,3	1,0
Tamamen Katılıyorum	21	47,7	100,0		
Toplam	44	100,0			

İlgili maddeye ilişkin tablo değerlerine bakıldığında katılımcıların %7 oranında olumsuz seçeneklerde ve %93 oranında olumlu seçeneklerde yoğunlaştıkları, kararsızım seçeneğinde ise bir yoğunlaşmanın olmadığı görülmüştür. Maddeye ilişkin ortalama seçenek “Katılıyorum” olarak (x=4,3) gerçekleşmiştir. Bu durum katılımcıların harcama yetkilisi olarak harcama talimatı verirken ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasına dikkat ettiklerini düşündüklerini göstermektedir.

Aşağıda verilen grafikte, katılımcıların anketin 4. maddesi olan “Sorumlu olduğum harcama işlemlerinin mevzuata uygun yürütülmesini sağlayacak mali konularda yeterli bilgi birikimine sahip olan gerektiği kadar personelim mevcuttur” maddesine ilişkin verdikleri cevapların seçeneklere dağılımına ilişkin yüzdelik değerler ve altındaki tabloda frekans, yüzde ve aritmetik ortalama bilgileri verilmiştir.



4. Maddeye ilişkin Cevapların Seçenek Dağılım Grafiği

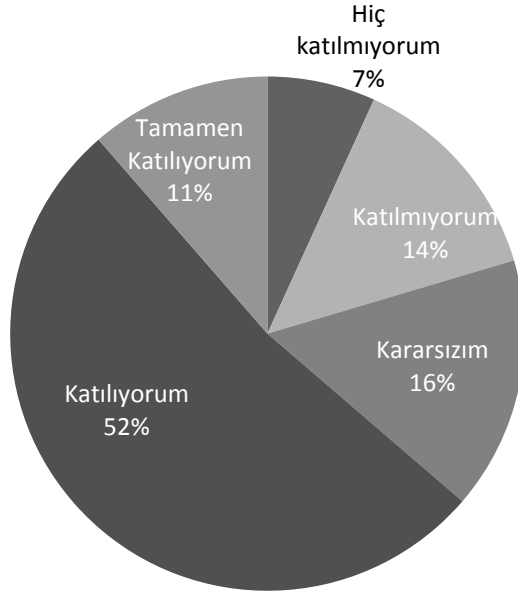
Grafik 3.4.4. Maddeye İlişkin Cevapların Seçeneklere Dağılım

Tablo 3.12. Katılımcıların anketin 4. Maddesi olan “Sorumlu olduğum harcama işlemlerinin mevzuata uygun yürütülmesini sağlayacak mali konularda yeterli bilgi birikimine sahip olan gerektiği kadar personelim mevcuttur” maddesine ilişkin cevaplarının seçeneklere dağılımı

Seçenekler	N	%	$\Sigma\%$	\bar{X}	SS
Hiç Katılmıyorum	3	6,8	6,8	3,3	1,2
Katılmıyorum	9	20,5	27,3		
Kararsızım	9	20,5	47,7		
Katılıyorum	17	38,6	86,4		
Tamamen Katılıyorum	6	13,6	100,0		
Toplam	44	100,0	100,0		

İlgili maddeye ilişkin tablo değerlerine bakıldığında katılımcıların %27 oranında olumsuz seçeneklerde, %21 oranında kararsızım ve %52 oranında olumlu seçeneklerde yoğunlaştıkları görülmüştür. Maddeye ilişkin ortalama seçenek “Kararsızım” olarak ($x=3,3$) gerçekleşmiştir. Bu durum katılımcıların sorumlu oldukları harcama işlemlerinin mevzuata uygun yürütülmesini sağlayacak mali konularda yeterli bilgi birikimine sahip olan gerektiği kadar personellerinin mevcut olduğunu düşündüklerini göstermektedir. Ancak bu maddede %27 lik bir oranın personel yetersizliği çektiklerini düşündükleri de görülmektedir.

Aşağıda verilen grafikte, katılımcıların anketin 5. maddesi olan “Harcama yetkilisi olarak mevzuattan kaynaklanan sorumluluklarım ile buna ilişkin mali ve cezai yaptırımlar hakkında yeteri kadar bilgi sahibiyim” maddesine ilişkin verdikleri cevapların seçeneklere dağılımına ilişkin yüzdeler ve altındaki tabloda frekans, yüzde ve aritmetik ortalama bilgileri verilmiştir.



5. Maddeye ilişkin Cevapların Seçenek Dağılım Grafiği

Grafik 3.5.5. Maddeye İlişkin Cevapların Seçeneklere Dağılım

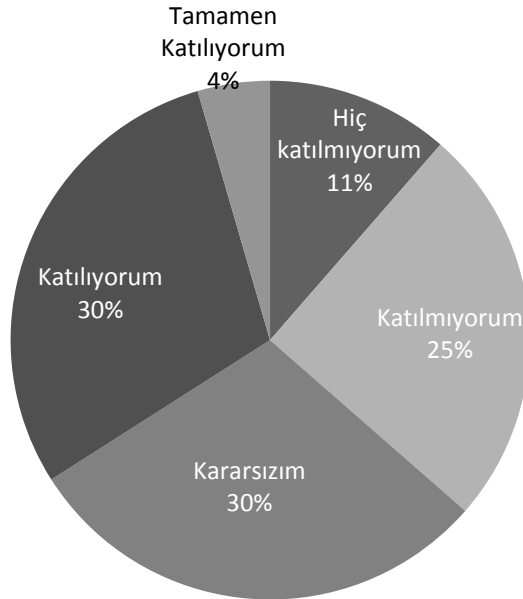
Tablo 3.13. Katılımcıların anketin 5. Maddesi olan “Harcama yetkilisi olarak mevzuattan kaynaklanan sorumluluklarım ile buna ilişkin mali ve cezai yaptırımlar hakkında yeteri kadar bilgi sahibiyim” maddesine ilişkin cevaplarının seçeneklere dağılımı

Seçenekler	N	%	$\Sigma\%$	\bar{X}	SS
Hiç Katılmıyorum	3	6,8	6,8	3,5	1,1
Katılmıyorum	6	13,6	20,5		
Kararsızım	7	15,9	36,4		
Katılıyorum	23	52,3	88,6		
Tamamen Katılıyorum	5	11,4	100,0		
Toplam	44	100,0	100,0		

İlgili maddeye ilişkin tablo değerlerine bakıldığında katılımcıların %20 oranında olumsuz seçeneklerde, %16 oranında kararsızım ve %64 oranında olumlu seçeneklerde yoğunlaştıkları görülmüştür. Maddeye ilişkin ortalama seçenek

“Katılıyorum” olarak ($x=3,5$) gerçekleşmiştir. Bu durum katılımcıların harcama yetkilisi olarak mevzuattan kaynaklanan sorumlulukları ile buna ilişkin mali ve cezai yaptırımlar hakkında yeteri kadar bilgi sahibi olduklarını düşündüklerini göstermektedir.

Aşağıda verilen grafikte, katılımcıların anketin 6. maddesi olan “Harcamalarda etkinlik ve verimliliğin sağlanması amacıyla Kurumumuzda uygulanan Maliye Bakanlığınca düzenlenmiş bulunan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve esaslar çerçevesinde İç Kontrol ve Ön Mali Kontrol sistemi hakkında yeteri kadar bilgi sahibiyim” maddesine ilişkin verdikleri cevapların seçeneklere dağılımına ilişkin yüzdelik değerler ve altındaki tabloda frekans, yüzde ve aritmetik ortalama bilgileri verilmiştir.



6. Maddeye ilişkin Cevapların Seçenek Dağılım Grafiği

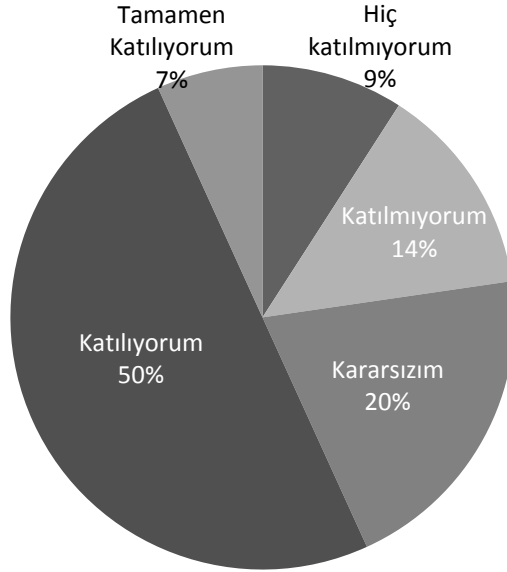
Grafik 3.6. 6. Maddeye İlişkin Cevapların Seçeneklere Dağılım

Tablo 3.14. Katılımcıların anketin 6. Maddesi olan “Harcamalarda etkinlik ve verimliliğin sağlanması amacıyla Kurumumuzda uygulanan Maliye Bakanlığınca düzenlenmiş bulunan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve esaslar çerçevesinde İç Kontrol ve Ön Mali Kontrol sistemi hakkında yeteri kadar bilgi sahibiyim” maddesine ilişkin cevaplarının seçeneklere dağılımı

Seçenekler	N	%	Σ%	\bar{X}	SS
Hiç Katılmıyorum	5	11,4	11,4	3,0	1,1
Katılmıyorum	11	25,0	36,4		
Kararsızım	13	29,5	65,9		
Katılıyorum	13	29,5	95,5		
Tamamen Katılıyorum	2	4,5	100,0		
Toplam	44	100,0			

İlgili maddeye ilişkin tablo değerlerine bakıldığında katılımcıların %36 oranında olumsuz seçeneklerde, %30 oranında kararsızım ve %34 oranında olumlu seçeneklerde yoğunlaştıkları görülmüştür. Maddeye ilişkin ortalama seçenek “Kararsızım” olarak ($x=3,0$) gerçekleşmiştir. Bu durum katılımcıların harcamalarda etkinlik ve verimliliğin sağlanması amacıyla Kurumlarında uygulanan Maliye Bakanlığınca düzenlenmiş bulunan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve esaslar çerçevesinde İç Kontrol ve Ön Mali Kontrol sistemi hakkında orta düzeyde bilgi sahibi olduklarını düşündüklerini göstermektedir. Bu maddedeki olumsuz yoğunlaşmanın (%36) olumlu yoğunlaşmadan daha fazla (%34) düzeyde gerçekleştiği dikkati çekmektedir. Bu haliyle katılımcıların bu ankette en olumsuz olarak yoğunlaştıkları madde olarak görülmektedir.

Aşağıda verilen grafikte, katılımcıların anketin 7. Maddesi olan “Kurumumuzda harcama mevzuatı ile ilgili alınan idari ve mali kararlarda İç kontrol süreçleri yeteri kadar uygulanmakta ve takip edilmektedir” maddesine ilişkin verdikleri cevapların seçeneklere dağılımına ilişkin yüzdelik değerler ve altındaki tabloda frekans, yüzde ve aritmetik ortalama bilgileri verilmiştir.



7. Maddeye ilişkin Cevapların Seçenek Dağılım Grafiği

Grafik 3.7. 7. Maddeye İlişkin Cevapların Seçeneklere Dağılım

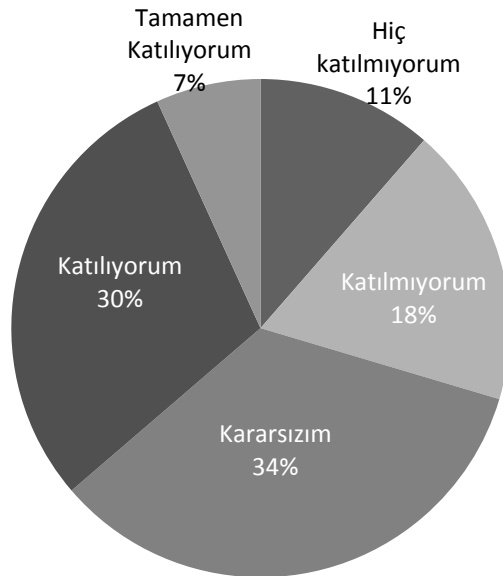
Tablo 3.15. Katılımcıların anketin 7. Maddesi olan “Kurumumuzda harcama mevzuatı ile ilgili alınan idari ve mali kararlarda İç kontrol süreçleri yeteri kadar uygulanmakta ve takip edilmektedir” maddesine ilişkin cevaplarının seçeneklere dağılımı

Seçenekler	N	%	$\Sigma\%$	\bar{X}	SS
Hiç Katılmıyorum	4	9,1	9,1	3,4	1,1
Katılmıyorum	6	13,6	22,7		
Kararsızım	9	20,5	43,2		
Katılıyorum	22	50,0	93,2		
Tamamen Katılıyorum	3	6,8	100,0		
Toplam	44	100,0			

İlgili maddeye ilişkin tablo değerlerine bakıldığında katılımcıların %23 oranında olumsuz seçeneklerde, %21 oranında kararsızım ve %51 oranında olumlu

seçeneklerde yoğunlaştıkları görülmüştür. Maddeye ilişkin ortalama seçenek “Kararsızım” olarak ($x=3,4$) gerçekleşmiştir. Bu durum katılımcıların Kurumlarında harcama mevzuatı ile ilgili alınan idari ve mali kararlarda İç kontrol süreçleri yeteri kadar uygulanmakta ve takip edilmektedir olduğunu düşündüklerini göstermektedir.

Aşağıda verilen grafikte, katılımcıların anketin 8. Maddesi olan “İdari ve Mali iş veya işlemlerin mevzuata uygun yürütülmesi konusunda kurumunuz mali hizmetler birimi (Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı) bize yeterli desteği sağlayabilmektedir” maddesine ilişkin verdikleri cevapların seçeneklere dağılımına ilişkin yüzdelik değerler ve altındaki tabloda frekans, yüzde ve aritmetik ortalama bilgileri verilmiştir.



8. Maddeye ilişkin Cevapların Seçenek Dağılım Grafiği

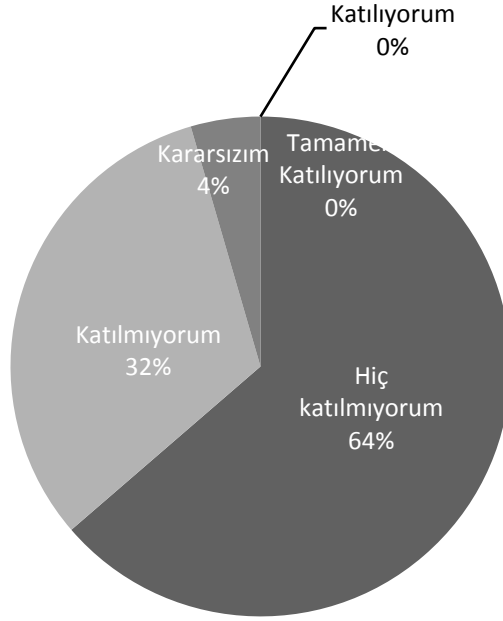
Grafik 3.8. 8. Maddeye İlişkin Cevapların Seçeneklere Dağılım

Tablo 3.16. Katılımcıların anketin 8. Maddesi olan “İdari ve Mali iş veya işlemlerin mevzuata uygun yürütülmesi konusunda kurumunuz mali hizmetler birimi (Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı) bize yeterli desteği sağlayabilmektedir” maddesine ilişkin cevaplarının seçeneklere dağılımı

Seçenekler	N	%	$\Sigma\%$	\bar{X}	SS
Hiç Katılmıyorum	5	11,4	11,4		
Katılmıyorum	8	18,2	29,5		
Kararsızım	15	34,1	63,6		
Katılıyorum	13	29,5	93,2	3,1	1,1
Tamamen Katılıyorum	3	6,8	100,0		
Toplam	44	100,0			

İlgili maddeye ilişkin tablo değerlerine bakıldığında katılımcıların %30 oranında olumsuz seçeneklerde, %34 oranında kararsızım ve %36 oranında olumlu seçeneklerde yoğunlaştıkları görülmüştür. Maddeye ilişkin ortalama seçenek “Kararsızım” olarak ($x=3,1$) gerçekleşmiştir. Bu durum katılımcıların İdari ve Mali iş veya işlemlerin mevzuata uygun yürütülmesi konusunda kurumlarının mali hizmetler biriminin (Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı) nin kendilerine yeterli desteği sağlayabilmektedir olduğunu düşündüklerini göstermektedir. Yine bu maddede de olumsuz yoğunlaşmanın (%30) düzeyinde bulunduğu yani katılımcıların yaklaşık 3 te 1 inin bu konuda olumsuz fikir beyan ettiği görülmektedir.

Aşağıda verilen grafikte, katılımcıların anketin 9. Maddesi olan “Harcama yetkilisi olarak aldığım idari ve mali kararlara ilişkin iç denetim veya dış inceleme sonucunda sorumlu tutulduğum bir kamu zararı vardır” maddesine ilişkin verdikleri cevapların seçeneklere dağılımına ilişkin yüzdelik değerler ve altındaki tabloda frekans, yüzde ve aritmetik ortalama bilgileri verilmiştir.



9. Maddeye ilişkin Cevapların Seçenek Dağılım Grafiği

Grafik 3.9. 9. Maddeye İlişkin Cevapların Seçeneklere Dağılım

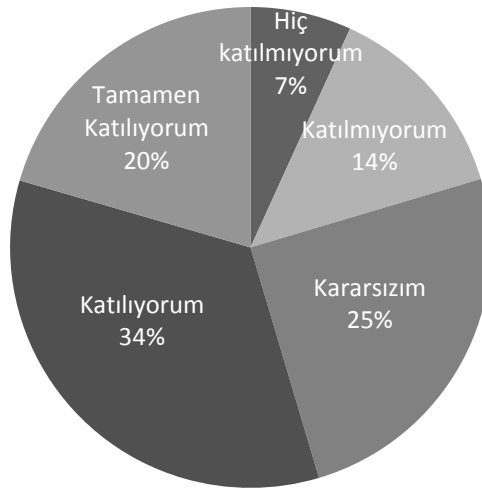
Tablo 3.17. Katılımcıların anketin 9. Maddesi olan “Harcama yetkilisi olarak aldığım idari ve mali kararlara ilişkin iç denetim veya dış inceleme sonucunda sorumlu tutulduğum bir kamu zararı vardır” maddesine ilişkin cevaplarının seçeneklere dağılımı

Seçenekler	N	%	$\Sigma\%$	\bar{X}	SS
Hiç Katılmıyorum	28	63,6	63,6	4,6	0,6
Katılmıyorum	14	31,8	95,5		
Kararsızım	2	4,5	100,0		
Toplam	44	100,0			

İlgili maddeye olumsuz anlamı olan bir madde olduğundan tersten kodlanmış ve aritmetik ortalama öylece elde edilmiştir. Maddeye ilişkin tablo değerlerine bakıldığında katılımcıların %95 oranında olumsuz seçeneklerde, %5 oranında kararsızım seçeneğinde yoğunlaştıkları ve olumlu seçeneklerde yoğunlaşmanın olmadığı görülmüştür. Maddeler tersten kodlandığı zaman

maddeye ilişkin ortalama seçenek “Tamamen Katılıyorum” olarak ($x=4,6$) gerçekleşmiştir. Bu durum katılımcıların Harcama yetkilisi olarak aldıkları idari ve mali kararlara ilişkin iç denetim veya dış inceleme sonucunda sorumlu tutuldukları bir kamu zararının olmadığını beyan ettiklerini göstermektedir.

Aşağıda verilen grafikte, katılımcıların anketin 10. maddesi olan “Her yıl sonu itibarıyla iş ve işlemlerinizin stratejik planda belirtilen amaçlara, yönetim ilkelerine, kontrol düzenlemelerine ve mevzuata uygun bir şekilde gerçekleştirildiğini gösteren iç kontrol güvence beyanı düzenlenmektedir” maddesine ilişkin verdikleri cevapların seçeneklere dağılımına ilişkin yüzdelik değerler ve altındaki tabloda frekans, yüzde ve aritmetik ortalama bilgileri verilmiştir.



10. Maddeye İlişkin Cevapların Seçenek Dağılım Grafiği

Grafik 3.10. 10. Maddeye İlişkin Cevapların Seçeneklere Dağılım

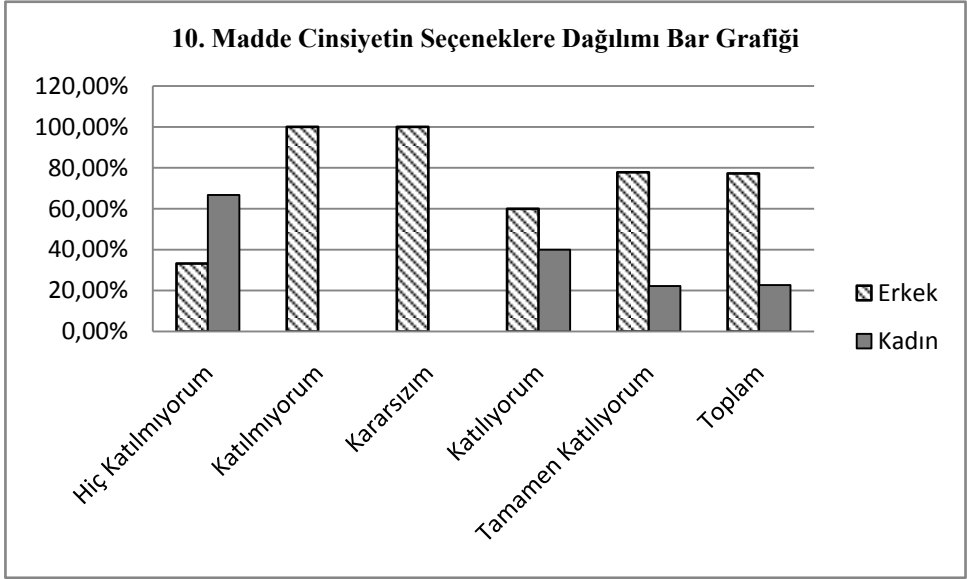
Tablo 3.18. Katılımcıların anketin 10. Maddesi olan “Her yıl sonu itibariyle iş ve işlemlerinizin stratejik planda belirtilen amaçlara, yönetim ilkelerine, kontrol düzenlemelerine ve mevzuata uygun bir şekilde gerçekleştirildiğini gösteren iç kontrol güvence beyanı düzenlenmektedir” maddesine ilişkin cevaplarının seçeneklere dağılımı

Seçenekler	N	%	$\Sigma\%$	\bar{X}	SS
Hiç Katılmıyorum	3	6,8	6,8	3,5	1,2
Katılmıyorum	6	13,6	20,5		
Kararsızım	11	25,0	45,5		
Katılıyorum	15	34,1	79,5		
Tamamen Katılıyorum	9	20,5	100,0		
Toplam	44	100,0			

İlgili maddeye ilişkin tablo değerlerine bakıldığında katılımcıların %20 oranında olumsuz seçeneklerde, %25 oranında kararsızım ve %55 oranında olumlu seçeneklerde yoğunlaştıkları görülmüştür. Maddeye ilişkin ortalama seçenek “Katılıyorum” olarak ($x=3,5$) gerçekleşmiştir. Bu durum katılımcıların her yıl sonu itibariyle iş ve işlemlerinin stratejik planda belirtilen amaçlara, yönetim ilkelerine, kontrol düzenlemelerine ve mevzuata uygun bir şekilde gerçekleştirildiğini gösteren iç kontrol güvence beyanı düzenlenmekte olduğunu düşündüklerini göstermektedir.

3.3. Cinsiyete İlişkin Bulgular

Araştırmaya dahil edilen katılımcıların cinsiyetleri ile verdikleri cevaplar arasında anlamlı bir farkın bulunup bulunmadığı ki kare tekniği ile test edilmiştir. Yapılan analiz sonucunda 10. madde dışında cevaplayanların cinsiyeti ile verdikleri cevaplar arasında anlamlı bir farka rastlanmamıştır. İlgili madde “Her yıl sonu itibariyle iş ve işlemlerinizin stratejik planda belirtilen amaçlara, yönetim ilkelerine, kontrol düzenlemelerine ve mevzuata uygun bir şekilde gerçekleştirildiğini gösteren iç kontrol güvence beyanı düzenlenmektedir” maddesidir. Bu maddeye ilişkin çapraz tablo aşağıda verilmiştir.



Grafik 3.11. 10. Madde Cinsiyetin Seçeneklere Dağılımı Bar Grafiği

Onuncu madde olan “Her yıl sonu itibariyle iş ve işlemlerinizin stratejik planda belirtilen amaçlara, yönetim ilkelerine, kontrol düzenlemelerine ve mevzuata uygun bir şekilde gerçekleştirildiğini gösteren iç kontrol güvence beyanı düzenlenmektedir” maddesine ilişkin çapraz tablo aşağıda verilmiştir.

Tablo 3.19. Katılımcıların cinsiyetlerine göre 10. Maddeye verdikleri cevapların seçeneklere dağılımı ile ilgili Cinsiyet* 10. Madde Çapraz Tablosu

Cinsiyet	Frekans	Hiç	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Tamamen	Toplam
	Yüzde %	Katılmıyorum					
Erkek	Frekans	1	6	11	9	7	34
	Yüzde %	33,3%	100,0%	100,0%	60,0%	77,8%	77,3%
Kadın	Frekans	2	0	0	6	2	10
	Yüzde %	66,7%	,0%	,0%	40,0%	22,2%	22,7%
Toplam	Frekans	3	6	11	15	9	44
	Yüzde %	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tablo 3.20. 10.Maddeye ilişkin Ki-Kare Testi

	Değer	Sd	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square N	10,848 (a) 44	4	,028

Yukarıdaki tablolarda görüldüğü üzere Kadın katılımcılar olumsuz seçeneklerde daha çok yoğunlaşırken (Hiç Katılmıyorum- %66.7) Erkek katılımcılar olumlu seçeneklerde (Tamamen Katılıyorum - %78) yoğunlaşmışlardır. Katılımcıların yanıtları arasında anlamlı bir farkın olup olmadığı test edildiğinde bu farklılığın .028 düzeyinde anlamlılık yarattığı görülmektedir. Diğer bir ifade ile bu maddeye hiç katılmayan daha çok kadın (%67) daha az erkek (%33) varken bu maddeye tamamen katılan daha çok erkek (%78) ve daha az kadın (%22) bulunmaktadır. Yukarıda verilen analize rağmen Ki kare istatistiği için gerekli görülen her seçenekte en az 5 frekansın bulunma koşulu sağlanamamıştır. Bu anlamda yukarıdaki analiz tam olarak iddia etmek mümkün görülmemektedir.

Tablo 3.21. 10.Maddeye ilişkin Ki-Kare Etki Büyüklüğü Testi

	Value	Approx. Sig.
Phi	,497	,028
Cramer's	,497	,028
V	44	

Ki kare test sonucu anlamlı bulunduğundan etki büyüklüğüne bakılmış ve etki büyüklüğünün 0.497 olduğu ve buna karşılık gelen etkililik düzeyinin Huck (2008) tarafından belirlenen kriterlere göre önemli düzeyde bir etkili olarak görüldüğü söylenebilir.

3.4. Yaşa İlişkin Bulgular

Araştırmaya dahil edilen katılımcıların yaşları ile verdikleri cevaplar arasında anlamlı bir farkın bulunup bulunmadığına Ki-kare testi ile bakılmıştır. Yapılan analiz sonucunda cevaplayanların yaşları ile verdikleri yanıtlar arasında anlamlı bir farka rastlanmamıştır.

3.5. Eğitim Düzeyine İlişkin Bulgular

Araştırmaya dahil edilen katılımcıların eğitim düzeyleri ile verdikleri cevaplar arasında anlamlı bir farkın bulunup bulunmadığına Ki-kare testi ile bakılmıştır. Yapılan analiz sonucunda cevaplayanların Eğitim Düzeyleri ile verdikleri yanıtlar arasında anlamlı bir farka rastlanmamıştır.

3.6. Memuriyetteki Hizmet Yılına İlişkin Bulgular

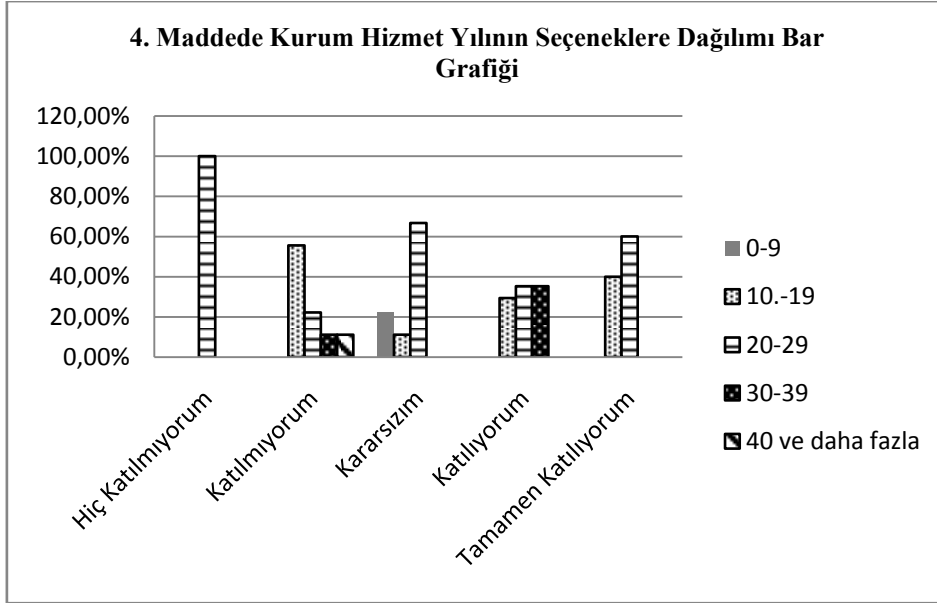
Araştırmaya dahil edilen katılımcıların Hizmet Yılları ile verdikleri cevaplar arasında anlamlı bir farkın bulunup bulunmadığına Ki-kare testi ile bakılmıştır. Yapılan analiz sonucunda cevaplayanların Hizmet Yılları ile verdikleri yanıtlar arasında anlamlı bir farka rastlanmamıştır.

3.7. Harcama Yetkilisi Olarak Görev Yaptıkları Yıla İlişkin Bulgular

Araştırmaya dahil edilen katılımcıların Görev Yaptıkları Yıllar ile verdikleri cevaplar arasında anlamlı bir farkın bulunup bulunmadığına Ki-kare testi ile bakılmıştır. Yapılan analiz sonucunda cevaplayanların Görev Yaptıkları Yıllar ile verdikleri yanıtlar arasında anlamlı bir farka rastlanmamıştır.

3.8. Kurumdaki Hizmet Yılına İlişkin Bulgular

Araştırmaya dahil edilen katılımcıların Kurumdaki Hizmet Yılları ile verdikleri cevaplar arasında anlamlı bir farkın bulunup bulunmadığına Ki-kare testi ile bakılmıştır. Yapılan analiz sonucunda cevaplayanların Kurumdaki Hizmet Yılları ile verdikleri yanıtlar arasında 2 madde dışında (4 ve 9. Maddeler) anlamlı bir farka rastlanmamıştır. Anlamlı farkın elde edildiği 4. maddeye ilişkin tablo ve yorumlamalar aşağıda verilmiştir.



Grafik 3.12. 4. Maddede Kurum Hizmet Yılı'nın Seçeneklere Dağılımı Bar Grafiği

Tablo 3.22. Kurumdaki Hizmet Yılı ile 4. Madde Çapraz Tablosu

Hizmet Yılı		Hiç Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Tamamen Katılıyorum
0-9	Frekans	0	2	0	0	2
	Yüzde%	0,00%	0,00%	22,20%	0,00%	0,00%
10-19	Frekans	0	5	1	5	2
	Yüzde %	0,00%	55,60%	11,10%	29,40%	40,00%
20-29	Frekans	3	2	6	6	3
	Yüzde %	100,0%	22,2%	66,7%	35,3%	60,0%
30-39	Frekans	1	0	6	0	7
	Yüzde %	,0%	11,1%	,0%	35,3%	,0%
40 ve daha fazla	Frekans	0	1	0	0	0
	Yüzde %	,0%	11,1%	,0%	,0%	,0%
Toplam	Frekans	3	9	9	17	5
	Yüzde %	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Yukarıdaki tablolarda görüldüğü üzere 10-19 arası hizmet yılına sahip

katılımcılar “Katılmıyorum” (%56) seçeneğinde en fazla olarak yoğunlaşırken, 20-29 arası hizmet yılına sahip katılımcılar “Kararsızım” (%67) ve 30-39 arası hizmet yılına sahip katılımcılar “Katılıyorum” (%35) seçeneğinde yoğunlaşmışlardır. Katılımcıların cevapları arasında anlamlı bir farkın olup olmadığı test edildiğinde bu farklılığın .047 düzeyinde anlamlılık yarattığı görülmektedir.

Tablo 3.23. Ölçümler

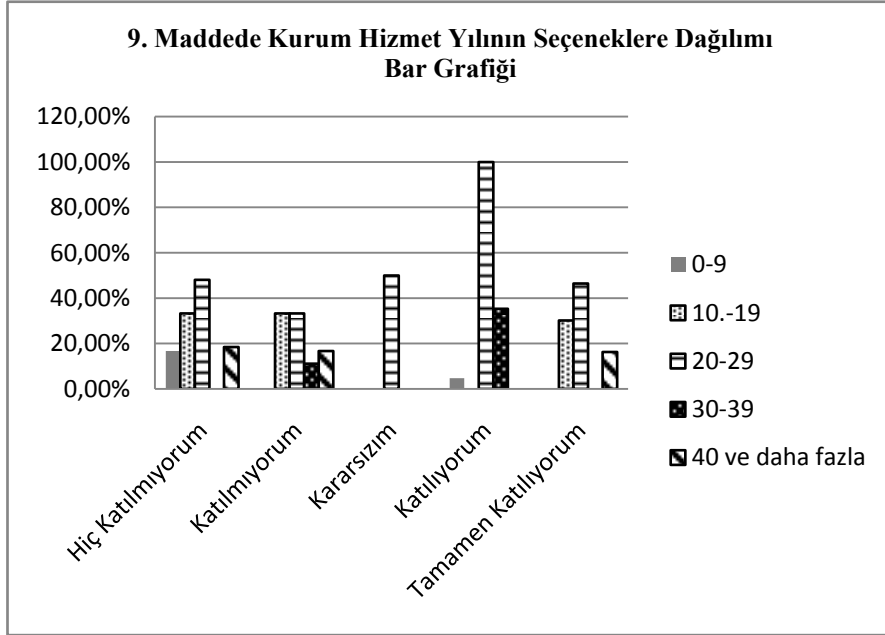
	Değer	Sd	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	26,519 (a)	16	,047
N	43		

Tablo 3.24. Simetrik Ölçümler

	Value	Approx. Sig.
Phi	,785	,047
Cramer's	,393	,047
V	44	43

Ki-kare test sonucu anlamlı bulunduğundan etki büyüklüğüne bakılmış ve etki büyüklüğü 0,785 olarak gerçekleşmiş ve büyük bir etkiden söz edilebilmektedir. Yukarıda verilen analize rağmen Ki-kare testi için gerekli görülen her seçenekte en az 5 frekansın bulunma koşulu sağlanamamıştır. Bu anlamda yukarıdaki analiz tam olarak iddia etmek mümkün görülmemektedir.

Anlamlı farkın elde edildiği 9. maddeye ilişkin tablo ve yorumlamalar aşağıda verilmiştir.



Grafik 3.13. 9. Maddede Kurum Hizmet Yılı'nın Seçeneklere Dağılımı Bar Grafiği

Tablo 3.25. Kurumdaki Hizmet Yılı* 9. Madde Çapraz Tablosu

Hizmet Yılı		Hiç Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Tamamen Katılıyorum
0-9	Frekans	0	2	0	0	2
	Yüzde %	,0%	16,7%	,0%	,0%	4,7%
10-19	Frekans	9	4	0	0	13
	Yüzde %	33,3%	33,3%	,0%	,0%	30,2%
20-29	Frekans	13	4	1	2	20
	Yüzde %	48,1%	33,3%	50,0%	100,0%	46,5%
30-39	Frekans	5	2	0	0	7
	Yüzde %	,0%	11,1%	,0%	35,3%	,0%
40 ve daha fazla	Frekans	0	1	0	0	0
	Yüzde %	18,5%	16,7%	,0%	,0%	16,3%
Toplam	Frekans	3	27	12	2	2
	Yüzde %	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Yukarıdaki tablolarda görüldüğü üzere 0-9 arası Kurumda hizmet yılına sahip katılımcılar “Hiç Katılmıyorum” (%17) seçeneğinde en fazla olarak yoğunlaşırken, 20-29 arası hizmet yılına sahip katılımcılar “Katılmıyorum” (%50) ve 30-39 arası hizmet yılına sahip katılımcılar “Kararsızım” (%35) seçeneğinde yoğunlaşmışlardır. Katılımcıların cevapları arasında anlamlı bir farkın olup olmadığı test edildiğinde bu farklılığın .003 düzeyinde anlamlılık yarattığı görülmektedir.

Tablo 3.26. Ölçümler

	Değer	Sd	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	29,435 (a)	12	,003
N	43		

Tablo 3.27. Simetrik Ölçümler

	Value	Approx. Sig.
Phi	,827	,003
Cramer's V	,478	,003
	44	43

Ki-kare test sonucu anlamlı bulunduğundan etki büyüklüğüne bakılmış ve etki büyüklüğü 0,827 olarak gerçekleşmiş ve büyük bir etkiden söz edilebilmektedir. Yukarıda verilen analize rağmen Ki-kare testi için gerekli görülen her seçenekte en az 5 frekansın bulunma koşulu sağlanamamıştır. Bu anlamda yukarıdaki analiz tam olarak iddia etmek mümkün görülmemektedir.

GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Türk Kamu Mali Yönetim ve Kontrol sisteminde son yıllarda önemli ve kapsamlı değişiklikler yapılmıştır. Birleşmiş Milletler tarafından yayımlanan hükümet faaliyetlerinin sınıflandırılması (COFOG) ve IMF tarafından yayımlanan Devlet Malı İstatistikleri (GFS) esaslarına dayalı analitik bütçe yapısının uygulamaya konulması, muhasebe kod yapısının değiştirilmesi ve tahakkuk esaslı muhasebe uygulamalarına başlanması, bütçe ve muhasebe alanında bilgi işlem teknolojilerinden daha fazla yararlanılmasının yanı sıra 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun yürürlükten kaldırılarak mali yönetim ve kontrol sistemini düzenleyen 5018 sayılı KMYKK'nın uygulamaya konulması suretiyle kamu mali sistemimiz bütünüyle değiştirilmiştir. Kanuna göre, kamu harcamalarında mali disiplinin sağlanması amacıyla harcama süreçlerinde birçok kriterler düzenlenmiş, mali saydamlık, hesap verilebilirlik, maliyet ve etkililik, stratejik planlama vs gibi önemli fonksiyonlar belirlenmiştir. Belirlenen bu fonksiyonların sorumluluğu üst yöneticiler, harcama yetkilileri, gerçekleştirme görevlileri ve mali hizmetler birimi yöneticilerine yüklenmiştir.

KMYKK'da düzenlenmiş bulunan kamu zararı maddesinde hususlar ve sorumluluklar tamamen harcama yetkilileri, gerçekleştirme görevlileri ve mali hizmetler birim yetkililerini kapsamakta, üst yöneticilere yüklenmiş herhangi bir sorumluluk bulunmamaktadır. Oysa mali sistemin önemli temel unsurlarından birisi maliyet ve etkililiktir. Diğer bir ifadeyle, harcanan paranın karşılığı mal veya hizmetin ihtiyaca uygun, nitelik ve nicelik yönünden tam olarak alınabilmesidir. Kamu idarelerinin performans sorumluluğu ifade edilebilecek bu kavram, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılması olarak kanunda tanımlanmıştır. Ancak, kanunda düzenlenmiş kamu zararı maddesinde, maliyet ve etkililikten sorumlu üst yöneticilere yüklenmiş bir sorumluluk bulunmamaktadır. Başka bir deyişle, ihtiyaca uygun olmayan mal ve hizmet harcamalarının tamamının kamu zararı olarak kabul edilmeli ve kamu zararı düzenlemesine ihtiyaç olmayan mal ve hizmet harcamasına onay veren üst yöneticilerde dahil edilmelidir.

5018 sayılı KMYKK'nın 71'inci maddesinin ikinci fıkrasında kamu zararının tespitinde kontrol, denetim, inceleme, kesin hükme bağlama veya yargılama sonucunda tespit edilen kamu zararı, zararın olduğu tarihten itibaren ilgili mevzuatına göre hesaplanacak faiziyle birlikte ilgililerden tahsil edilir

denmiştir. Buna göre kamu zararları; kontrol, denetim veya inceleme; sayıştay'ca kesin hükme bağlama ve adli, idari veya askeri yargılama sonucunda düzenlenen yazı, tutanak, rapor ve ilâmlarla tespit edilir. Tespite ilişkin belgelerde zararın tahsil edileceği sorumlular ile varsa ahizler de belirtilir. Tespit edilen kamu zararları, söz konusu belgelerin birer örneği gönderilmek suretiyle ilgili kamu idarelerine bildirilir. Harcama yetkilisinin harcama mevzuatı kapsamında yaptığı işlemlerle ilgili, idarece tek taraflı olarak mahkeme kararı olmaksızın yapılabilen kontrol, inceleme sonucunda kamu zararına sebebiyetle sorumluluğuna gidilebilmesi uygulamada sorunlara yol açmaktadır.

Diğer taraftan harcama yetkililerinin mali sorumlulukları ve karşılaşılan sorunların çözümüne ilişkin yapılması gerekenler hakkında yapılmış olan bu araştırmadaki bulgulardan elde edilen sonuçlar aşağıda özetlenmiştir. Anket maddeleri genel olarak ele alındığında harcama yetkililerinin yanıtlarının olumlu seçenek olan “Katılıyorum” seçeneğinde yoğunlaştığı görülmüştür. Anketin aritmetik ortalaması 3,6 olarak gerçekleşmiş, yani harcama yetkililerinin genelde kendilerini harcama yetkilisi olarak orta düzeyin üzerinde bilgi ve deneyime sahip olarak görmekte oldukları anlaşılmıştır. Katılımcılar en yüksek ortalama ile ($x = 4,59$) harcama yetkilisi olarak aldıkları idari ve mali kararlara ilişkin iç denetim veya dış inceleme sonucunda sorumlu tutuldukları bir kamu zararı olmadığını ifade etmektedirler. Katılımcıların en düşük ortalama ile ($x = 2,95$) harcamalarda etkinlik ve verimliliğin sağlanması amacıyla Kurumlarında uygulanan Maliye Bakanlığınca düzenlenmiş bulunan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar çerçevesinde İç Kontrol ve Ön Mali Kontrol sistemi hakkında yeteri kadar bilgi sahip olduklarını düşündükleri anlaşılmıştır. Bu anlamda en düşük olarak belirlenen bu özellikleri dahi orta düzeyde gerçekleşmiş ve katılımcıların kendilerini bu konuda orta düzeyde gördükleri anlaşılmıştır. Araştırmaya dahil edilen katılımcıların cinsiyetleri ile verdikleri yanıtlar arasında anlamlı bir farkın bulunup bulunmadığına ki kare tekniği ile bakılmıştır. Yapılan analiz sonucunda “Her yıl sonu itibariyle iş ve işlemlerinizin stratejik planda belirtilen amaçlara, yönetim ilkelerine, kontrol düzenlemelerine ve mevzuata uygun bir şekilde gerçekleştirildiğini gösteren iç kontrol güvence beyanı düzenlenmektedir” maddesine ilişkin katılımcıların cinsiyetleri ile verdikleri yanıtların farklılaştığı görülmüştür. Farklılık erkekler lehine gerçekleşmiş ve erkeklerin kadınlardan daha olumlu bir şekilde farklılaştığı ve buna ilişkin etki büyüklüğünün de yüksek olduğu (0.497) görülmüştür. Bu madde dışında katılımcıların cinsiyeti ile

verdikleri yanıtlar arasında anlamlı bir farka rastlanmamıştır. Katılımcıların yaşları, eğitim düzeyleri, memuriyetteki hizmet yılları, harcama yetkilisi olarak görev yaptıkları yıllar ile verdikleri yanıtlar arasında anlamlı bir farkın bulunup bulunmadığına ki kare tekniği ile bakılmıştır. Yapılan analiz sonucunda katılımcıların sözü edilen değişkenler ile verdikleri yanıtlar arasında anlamlı bir farka rastlanmamıştır. Araştırmaya dahil edilen katılımcıların Kurumdaki Hizmet Yılları ile verdikleri yanıtlar arasında anlamlı bir farkın bulunup bulunmadığına bakıldığı analiz sonucunda cevaplayanların Kurumdaki Hizmet Yılları ile verdikleri yanıtlar arasında iki madde dışında (4 ve 9. Maddeler) anlamlı bir farka rastlanmamıştır. Anlamlı farkın elde edildiği 4. maddede Katılımcıların kurumdaki hizmet yılları ile orantılı bir biçimde sorumlu oldukları harcama işlemlerinin mevzuata uygun yürütülmesini sağlayacak mali konularda yeterli bilgi birikimine sahip olan gerektiği kadar personelinin mevcut olduğuna ilişkin farklı düşüncelere sahip oldukları bulunmuşlardır. Katılımcıların kurumdaki hizmet yılları arttıkça ilgili konuda yeterli birikime sahip personeli olduğu düşüncelerinin de arttığı ve buna ilişkin etki büyüklüğünün de yüksek olduğu (0,785) görülmüştür. Diğer anlamlı farkın elde edildiği 9. maddede katılımcıların harcama yetkilisi olarak aldıkları idari ve mali kararlara ilişkin iç denetim veya dış inceleme sonucunda sorumlu tutuldukları bir kamu zararı olmadığı konusundaki farklı düşüncelere sahip oldukları tespit edilmiştir. Katılımcıların kurumdaki hizmet yılları ile orantılı bir biçimde ilgili maddede kamu zararı oluşturma konusunda esnedikleri, yani hizmet yılı az olanlar kamu zararında hiç sorumlu tutulmadıklarını ifade ederken hizmet yılının artmasıyla birlikte bu konuda çekincelerin olduğu anlaşılmıştır. Bu konuda etki büyüklüğü yüksek düzeyde (0,827) gerçekleşmiştir.

KAYNAKLAR

- Alain P. (1971). *Traite Pratique de la Fonction Publique*, Paris.
- Arsel, İ. (1964). *Anayasa Hukuku, Demokrasi*, Ankara: Doğu Matbaa.
- Ataay, A. (1995). *Borçlar Hukuku Genel Teorisi*, İstanbul: Der Yayınları.
- Akyılmaz B. (2011). Kamu Zararı ve Yasal Çerçeve. *İÜHF M C. LXIX, 1-(2)*, 61-78.
- Bayraklı, H. H. (2010). *Vergi Hukukunun Temel Kaynakları*. Murathan Yayınevi.
- Bayraktar, Ö.Ü. (2010). *Güncel Mali Sorunlar Dergisi*, 2, 97.
- Berki, A.H. (1959). *Mecelle-i Ahkam-ı Adliye*, Ankara: Banka ve Ticaret Hukuku Enstitüsü Yayınları.
- Demirel, S ,ve Keleş, C. (2010). 5018 Sayılı KMYK Kanunu'na Göre Kamu Zararı, *Dış Denetim* 1, 1.
- Deschenaux, H. & Tercier, P. (1983). *Sorumluluk Hukuku* (Çeviren S. Özdemir). Ankara: Kadioğlu Matbaası.
- De Laubadere, A.& Gustave P. (1989). *Droit Administratif*, Paris.
- Donay, İ.S. (1981) *Türk Vergi Barışı Kanunu Yorum ve Açıklaması*, Vedat Kitapçılık.
- Dupuis, G. & Guedon, M.J. (1989). *Droit Administratif*, Published by Armand Colin, Paris.
- Dupuis, G. & Guedon M.-J. (1993). *Droit Administratif*, Paris.
- Düren, A. (1979). *İdare Hukuku Dersleri*. Ankara: Ankara Üniversitesi. Hukuk Fakültesi Yayınları.
- Eren, F. (1998). *Sorumluluk Hukuku Açısından Uygun İlliyet Bağı Teorisi*. Ankara: Ankara Üniversite Hukuk Fakültesi Yayınları, Yayın No:361.
- Etiz, M. (2011). Kamu Zararı Kavramı, *Mali Hukuk Dergisi* 26, 152.
- Giritli, İ., Bilgen P., Akgüner T. ve Kahraman, B. (2011). *İdare Hukuku*, İstanbul: Der Yayınları.

- Gözübüyük, A.Ş. ve Tan, T. (2011). *İdare Hukuku, Genel Esaslar Cilt 1*, Ankara: Turhan Yayınevi.
- Gözübüyük A.Ş ve Tan T. (2006). *İdare Hukuku* , Ankara.
- Gözübüyük, A. Ş. (1999). *Yönetim Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gözler, K. ve Kaplan, G. (2013). *İdare Hukuku*. Bursa: Ekin Yayınları.
- Gözübüyük, Ş. ve Akıllıoğlu, T. (1992). *Yönetim Hukuku*. Ankara.
- Gökcan, H.T. (2008). *Görevi Kötiye Kullanma, Zimmet, Banka Zimmeti, İrtikap, Rüşvet Suçları ve Kamu İdaresine Karşı İşlenen Suçlar*. Ankara.
- Günday, M. (1990). *İdare Hukuku, Gözden Geçirilmiş Yeni Baskı*. Ankara: İmaj Yayıncılık.
- Gürkanlar, M. (1982). *Bir Zarara Birlikte Neden Olma Birden Çok Kişinin Sorumluluğu*. Ankara: Gazi Üniversitesi Yayınları.
- Güriz, A. (1986). *Hukuk Başlangıcı*. Ankara: AÜHF Yayınları.
- Güven, H.A. (1999). Kusursuz Sorumluluk' *Mükellefin Dergisi* ,81, 89-93.
- Gürocak S. (2010) 5018 Sayılı Kanun Çerçevesinde Mali Sorumluluk ve Sorumlular”, *Dış Denetim Dergisi*,1.
- Honsell H.,Vogt N.P &Wiegand W. (2011) *Basler Kommentar, Obligationenrecht I*, Basel.
- Kalender, İ. (2001) Kooperatiflerde Hukuki Sorumluluk I *Mali Yönetim Dergisi* 6, 78-83.
- Kaneti S. (1980) Haksız Fiil Sorumluluğunda Kusur Kavramının Görevi *Sorumluluk Hukukunda Yeni Gelişmeler I Sempozyumu*, İstanbul Üniversitesi Mukayeseli Hukuk Enstitüsü Yayını, 40.
- Kaplan, İ. (1997). *Borçlar Hukuku Dersleri (Genel Hükümler)*. Ankara: İmaj Yayıncılık.
- Karahasan, M. R. (2001). *Tazminat Hukuku Manevi Tazminat*. İstanbul: Beta Yayınları.
- Karatepe, Ş. (1993). *İdare Hukuku*. İzmir: Üniversite Kitapevi.

- Kaynar, R. (1965). *Türk Borçlar Hukuku Dersleri Genel Hükümler*. İstanbul: Sulhi Garan Matbaası Kollektif Şirketi.
- Kılıçoğlu, A. M. (2006). *Borçlar Hukuku Genel Hükümler*. Ankara. Turhan Kitabevi, 7. Baskı.
- Kırbaş, S. (1985). *Devlet Malları*. Ankara: Birlik Yayınevi.
- Kızılkaya, E. (2010). *Kamu Zararı Uygulamalarının Eleştirisi, Dış Denetim Dergisi*,173-179.
- Kuluçlu, E. ve Hepaksaz, E.(2009).*Türkiye'de Bütçenin Kontrolü ve Denetim*, Ankara: Gazi Kitabevi.
- Kuluçlu E., (2010). Belediye Meclis Kararları Çerçevesinde Meclis Üyelerinin Sayıştaya Karşı Mali Sorumlulukları, *Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi* 15, (3).
- Okandan, R.G. (1968). *Umumi Amme Hukuku*, İstanbul: İÜHF Yayınları.
- Onar, S. S. (1966). *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, İstanbul: Halk Kitabevi.
- Ortaç, F.R. (1989). Tüzel Kişilerde Kanuni Temsilcinin Vergi Sorumluluğu. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* , 5 (1-2) ,215-223
- Orulluoğlu, C. (2012). *Kamu Zararı*, Ankara: Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayınları.
- Özgenç, İ. (2006). *Ekonomik Çıkar Amacıyla İşlenen Suçlar*. Ankara.
- Öztan, B. (2002). *Medeni Hukukun Temel Kavramları*, Ankara: Turhan Kitabevi .
- Özyörük, M. (1977). *İdare Hukuku İdari Yargı Ders Notları* Ankara.
- Reisoğlu, S. (1998). *Borçlar Hukuku Genel Hükümler* İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş.
- Remzi, M. ve Sezer, A. (2011). *Borçlar Hukuku Genel Hükümler*. İstanbul: 4. Baskı .
- Sarılı, M.A. (2004). *Türk Vergi Hukukunda Sorumluluk*, İstanbul: Kazancı Hukuk Yayınevi.
- Sarıyar, S. (2008). *Kusurun Tanımı ve Nesnelliği*. İstanbul.

- Sayıştay. (2007). *Sayıştay Genel Kurul Kararı*. 01.06.2014,
<http://www.sayistay.gov.tr/karar/SGKK/sgkk4.asp?GKID=41194>
- Sayıştay. (2011). *Sayıştay Genel Kurul Kararı*. 01.06.2014,
<http://www.sayistay.gov.tr>
- Schwenzer, I. (2009). *Schweizerisches Obligationenrecht, Allgemeiner Teil*. Bern.
- Tandoğan, H. (1981). *Kusura Dayanmayan Sözleşme Dışı Sorumluluk Hukuku*,
Ankara: Turhan Kitabevi.
- Tekinay, S. S. (1974). *Borçlar Hukuku*. (Gözden Geçirilmiş Genişletilmiş Altıncı
Baskı). İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları.
- Tekkyun, İ. ve Tekkyun, M. (2003). Genel Olarak ve Şirket Hukukunda
Sorumluluk Kavramı , *Vergi Dünyası* (267), 83- 84.
- Tosun H. ve Cebeci, A.U, (2008). *5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol
Kanunu*, Ankara: Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını.
- Turguter, N. (2012). *Kamu Zararı Açıklaması*, Ankara: Yazarın Kendi Yayını.
- Uçak, F. (1999). *Genel Muhasebe Kanunu*. (2. Baskı). Ankara.
- Ünal, M. (1978). *Ankara Üniversitesi, Hukuk Fakültesi Dergisi* Manevi Tazminat
ve Bu Tazminat Çeşidinde Kusurun Rolü 35 (1-4), 398.
- Üstün, Ü. S., Hepaksaz E., Kılıç R. ve Kuluçlu, E.(2011). Kamu Mali Yönetimi ve
Sayıştay Hesap Yargısında Mali Sorumluluk, *SDÜ İktisadi ve İdari
Bilimler Fakültesi Dergisi* 16,(2), 379-397.
- Vlachos, G.& Les P. (1993). *Generaux du Droit Administratif*, Paris.
- Yereli, B. A., Bülbül D.(2013). *Kamu Mali Yönetim ve Mali Denetim Açısından
Kamu Zararı*. Sözel Bildiri, Yerel Yönetimlerin Mali Yönetimi Forumu,
2013, Ankara, 23.
- Yılmaz, E. (1996). *Hukuk Sözlüğü*. (Genişletilmiş 5.Baskı). Ankara: Yetkin Hukuk
Yayınları.

EK: Anket Soruları

Sayın Yönetici

Bu anket çalışması ile üniversitelerde görev yapan harcama yetkililerinin mali sorumlulukları ve karşılaşılan sorunların çözümüne ilişkin yapılması gerekenler ortaya konulmaya çalışılacaktır.

Cevaplarınız kesinlikle **gizli** tutulacaktır. Elde edilen veriler akademik çalışma kapsamında kişi ismi belirtilmeden toplu halde değerlendirilecektir. Sorularda doğru veya yanlış cevap yoktur. Size en uygun cevap veya cevaplara (X) işareti koyunuz. Bu anket formunun doldurulması için ayracağınız 10-15 dakikalık zaman bu çalışmanın başarısına önemli katkı yapacaktır. Yapacağınız bu katkının harcama yetkililerinin mali sorumluluğu kapsamında karşılaştıkları problemlerin ortaya konması ve yapılacakların belirlenmesine hem de bu yolla sizin de yararlanacağınız bir bilgi paylaşım ortamının oluşmasına imkan sağlayacağını bildirir; göstermiş olduğunuz ilgiden dolayı teşekkür ederiz.

1- Cinsiyet: E K

2- Yaşınız: 20-29 30-39 40-49 50-59 60 ve daha fazla

3- Eğitim Düzeyiniz: Lise Lisans Yüksek Lisans Doktora

4- Memuriyetteki Hizmet Yılıınız: 0-9 10-19 20-29 30-39 40 ve daha fazla

5- Harcama Yetkilisi olarak Görev Yaptığımız Yıl: 0-9 10-19 20-29 30-39 40 ve daha fazla

6- Kurumdaki Hizmet Yılıınız: 0-9 10-19 20-29 30-39 40 ve daha fazla

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa göre Harcama yetkilileri; harcama talimatlarının bütçe ilke ve esaslarına, Kanun, Tüzük, Yönetmelikler ile diğer mevzuata uygun olmasından, ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından ayrıca, yine bu Kanuna göre yapılması gerekli diğer işlemlerden sorumlu tutulmuşlardır. Sorumluluklara ilişkin mali ve cezai yaptırımlar ise Kanunun Kamu Zararı başlıklı 71 nci maddesinde düzenlenmiş bulunmaktadır. Buna göre;

7- Sorumlu olduğum harcama işlemlerinin mevzuata uygun yürütülmesini sağlayacak mali konularda yeterli bilgi birikimine sahip olduğumu düşünüyorum.

HİÇ KATILMIYORUM

KATILMIYORUM

KARARSIZIM

KATILYORUM

TAMAMEN KATILYORUM

8-Harcama talimatlarını bütçe ilke ve esaslarına, Kanun, Tüzük, Yönetmelikler ile diğer mevzuata uygun verdiğimi düşünüyorum.

HİÇ KATILMIYORUM

KATILMIYORUM

KARARSIZIM

KATILYORUM

TAMAMEN KATILYORUM

9- Harcama Yetkilisi olarak harcama talimatı verirken ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasına dikkat ediyorum.

HİÇ KATILMIYORUM

KATILMIYORUM

KARARSIZIM

KATILYORUM

TAMAMEN KATILYORUM

10- Sorumlu olduğum harcama işlemlerinin mevzuata uygun yürütülmesini sağlayacak mali konularda yeterli bilgi birikimine sahip olan gerektiği kadar personelime mevcuttur.

HİÇ KATILMIYORUM

KATILMIYORUM

KARARSIZIM

KATILYORUM

TAMAMEN KATILYORUM

11- Harcama yetkilisi olarak mevzuattan kaynaklanan sorumluluklarım ile buna ilişkin mali ve cezai yaptırımlar hakkında yeteri kadar bilgi sahibiyim.

- HİÇ KATILMIYORUM
 KATILMIYORUM
 KARARSIZIM
 KATILYORUM
 TAMAMEN KATILYORUM

12- Harcamalarda etkinlik ve verimliliğin sağlanması amacıyla Kurumumuzda uygulanan Maliye Bakanlığınca düzenlenmiş bulunan İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve esaslar çerçevesinde İç Kontrol ve Ön Mali Kontrol sistemi hakkında yeteri kadar bilgi sahibiyim.

- HİÇ KATILMIYORUM
 KATILMIYORUM
 KARARSIZIM
 KATILYORUM
 TAMAMEN KATILYORUM

13- Kurumumuzda harcama mevzuatı ile ilgili alınan idari ve mali kararlarda İç kontrol süreçleri yeteri kadar uygulanmakta ve takip edilmektedir.

- HİÇ KATILMIYORUM
 KATILMIYORUM
 KARARSIZIM
 KATILYORUM
 TAMAMEN KATILYORUM

14- İdari ve Mali iş veya işlemlerin mevzuata uygun yürütülmesi konusunda kurumunuz mali hizmetler birimi (Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı) bize yeterli desteği sağlayabilmektedir.

- HİÇ KATILMIYORUM
 KATILMIYORUM
 KARARSIZIM
 KATILYORUM
 TAMAMEN KATILYORUM

15- Harcama yetkilisi olarak aldığım idari ve mali kararlara ilişkin iç denetim veya dış inceleme sonucunda sorumlu tutulduğum bir kamu zararı vardır.

HİÇ KATILMIYORUM

KATILMIYORUM

KARARSIZIM

KATILYORUM

TAMAMEN KATILYORUM

16- Her yıl sonu itibariyle iş ve işlemlerinizin stratejik planda belirtilen amaçlara, yönetim ilkelerine, kontrol düzenlemelerine ve mevzuata uygun bir şekilde gerçekleştirildiğini gösteren iç kontrol güvence beyanı düzenlenmektedir.

HİÇ KATILMIYORUM

KATILMIYORUM

KARARSIZIM

KATILYORUM

TAMAMEN KATILYORUM

17- Kamu Zararından dolayı sorumlulukta 5018 sayılı yasada eski 1050 sayılı yasadaki farklı olarak kusur sorumluluğundan kusursuz sorumluğa dönüşmesini mali mevzuat açısından olumlu buluyorum

HİÇ KATILMIYORUM

KATILMIYORUM

KARARSIZIM

KATILYORUM

TAMAMEN KATILYORUM

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Adı Soyadı : Sabri Güleç
Doğum Yeri ve Tarihi : Kırşehir-22/10/1979

Eğitim Durumu

Lisans Öğrenimi : Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Yüksek Lisans Öğrenimi :
Bildiği Yabancı Diller : İngilizce
Bilimsel Faaliyetleri :

İş Deneyimi

Stajlar : İzmir Barosu 2002-2003
Projeler :
Çalıştığı Kurumlar : Adnan Menderes Üniversitesi

İletişim

e-posta Adresi : av.sabrigulec@hotmail.com

Tarih : 25/07/2014