

Araştırma Makalesi / Research Article

KAMU YÖNETİMİNDE VERİMLİLİĞİN HUKUKİ ÇERÇEVESİ

İbrahim ÇETİN*

ÖZ

Kamu yönetiminde verimlilik; kişisel iş disiplini, iş barışı ve iş ahlakı ile yakından ilgilidir ve standart bir kalite, makul bir maliyet ve kesintisiz bir çalışma ile planlı programlı şekilde kurumsal hedeflere ulaşmayı ifade etmektedir. Kişisel hedefler açıkça tanımlanırsa, kamu kaynakları ve şahsi kabiliyetler en iyi şekilde kullanılırsa ve nihayetinde başarılı sonuçlar alınırsa kamu personelinin verimliliği ve dolayısıyla tüm kamu teşkilatının verimliliği sağlanmış olacaktır. Kamu yönetiminde istikrarlı bir verimlilik politikası yürütebilmek için verimliliğe ilişkin sorumluluk, kanunilik, usûle uygunluk gibi tüm hukuki enstrümanları en üst düzeyde hayata geçirmek zorunludur. Zira iş disiplini, iş barışı, iş ahlakı gibi anahtar kavramlar doğrudan hukuki korunma ile bağlantılıdır. Kendini hukuki anlamda güvende hissederek işine motive olan personelin sorumluluk almaktan çekinmeyeceği ve bunun sonucunda işinde daha verimli olacağı ve daha başarılı sonuçlar elde edeceği kuşkusuzdur. Bu makalede kamu personelinin ve kamusal faaliyetlerin verimliliği hukuk düzleminde irdelenecek, sorumluluk hukuku ağırlıklı olmak üzere kamu yönetiminde verimliliğin hukuki çerçevesi çizilmeye çalışılacaktır.

Anahtar kelimeler: Kamu Yönetimi, Verimlilik, Sorumluluk Hukuku, Sorumlular, İyi Yönetim Hakkı.

* Hukukçu, Yönetim Mensubu, Sayıştay Başkanlığı, UNEM Mali Hukuk Ana Bilim Dalı Doktora Öğrencisi, icetin@sayistay.gov.tr, ORCID: 0000-0001-6099-4498.



LEGAL EXTENT OF EFFICIENCY IN THE PUBLIC ADMINISTRATION

ABSTRACT

The efficiency in public administration is closely related to personal working discipline, working peace and professional ethics; and means achieving corporate goals in a planned schedule with a standard quality, reasonable costs and uninterrupted work. The efficiency of public staff and thus the efficiency of all public organizations will be ensured if personal targets are clearly defined, public resources and personal abilities are best utilized, and ultimately, successful results will be achieved. In order to carry out a stable efficiency policy in public administration, it is imperative to implement all legal instruments such as liability for efficiency, legality and compliance with the procedure at the highest level. As a matter of fact, key notions such as work discipline, working peace and professional ethics are directly related to legal protection. It is undoubted that the personnel who are motivated to work by feeling themselves legally safe will not hesitate to take responsibility and as a result, they will be more efficient and achieve more successful results. In this article, the efficiency of public personnel and public activities will be discussed in the legal platform and it will be focused on determining the legal extent of efficiency in public administration, with emphasis on liability law.

Keywords: *Public Management, Efficiency, Liability Law, Liabilities, Right to Good Administration.*

GİRİŞ

Tarihsel süreç içerisinde verimlilik, bir iş disiplini anlayışı olarak literatürde ilk defa Georgius Agricola'nın ilk basımı 1530 yılında yapılan De Re Metallica (Madenler Hakkında) adlı eserinde ele alınmıştır (Agricola, 1912:82). Fizyokratların 18'inci yüzyıldaki çalışmaları ile kelimenin anlamı belirginleşmeye başlamış ve Le Littré, 1833 yılında verimliliği kısaca "üretme kabiliyeti" şeklinde tarif etmiş; akabinde yine fizyokratlardan Francois Quesnay, Ekonomik Verilere Tarihsel Bakış Açısı adlı eserinde verimliliği ziraatta gerçek refahın kaynağı olarak açıklamıştır (Okçu vd., 2010:121).

Kamusal faaliyetlere temas eden hâliyle verimlilik, Batı orijinli bir kamu mali yönetimi ilkesidir ve ilk olarak 1968 yılında Syracuse Üniversitesinde düzenlenen Minnowbrook Konferansı'nda, etkinlik ve tutumluluk ilkeleriyle birlikte olmak üzere sistemli şekilde ele alınmıştır (Sarica, 2015:327). Minnowbrook Konferansı'nda, kamu mali yönetiminde köklü değişiklikler yapılmasından ziyade konu ve kavramların revizyonunun gerekliliği sonucuna varılmış; bu bağlamda verimlilik, etkinlik ve tutumluluk kavramları derinlemesine işlenerek söz konusu kavramların kamusal alanda yer edinmesi sağlanmıştır.

Kamu yönetiminde verimlilik ilkesinin temeli olan kamu kaynaklarının verimli kullanımı hassasiyeti, modern Batı'da II. Dünya Savaşı'ndan sonra gündeme gelmiş (Badelt, 1984:268), 1980'lerde neo-liberal sürecin halkalarından birisi olarak yerini almıştır (Kolçak, 2006:382). 1980'lerden itibaren tüm dünya otoriteleri kamu kaynaklarında tasarruf eğilimine yönelmiş ve bu kapsamda çeşitli modeller denenmiştir (Keraudren, 1998:234).

1980'ler, aynı zamanda tüm dünyada reformist mali yönetim arayışlarının cereyan ettiği dönemdir. Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) COSO, Kanada'da CoCo ve İngiltere'de Turnbull şeklinde kısaltılan iç kontrol modellerinin ortaya çıkışı bu tarihlere rastlamaktadır (Çetin, 2018:537).

CoCo iç kontrol modelinde mali yönetim sürecinin tümünden etkin bir şekilde yürütülmesi öncelikli hedeflerdendir (Türedi vd., 2015:108). Turnbull iç kontrol modelinde ise etkin bir iç kontrol yapısının genel olarak önemi vurgulanmıştır (Türedi vd., 2015:111). 1985 Yılında ABD'de kurulan Treadway Komisyonu'nun yürüttüğü çalışmalar sonucunda ulaşılan standartlar bütünü olan COSO, diğer iki



modele göre daha ayrıntılı olup Treadway Komisyonu'nun organize ettiği Çalışma Komitesince 1992 yılında kamuoyuna deklare edilmiştir. COSO iç kontrol modeli; plan/program, mevcut durum tespiti, risk analizi, kontrol/önleme faaliyeti, belirli periyotlarla izleme, üst yönetime raporlama ve güncelleme fonksiyonlarını içinde barındıran komplike ve entegre bir sistemdir. Böyle bir sistemin başarılı şekilde işleyebilmesi; verimliliği esas alan çalışma modelleri ile mümkün olacaktır.

Türkiye'de, 24 Ocak 1980 tarihinde alınan iktisadi kararlar doğrultusunda kamuda verimliliğe ilişkin ilk adımlar atılmıştır (Tutum, 1995:140). Kamu işletmeleri başta olmak üzere kamu idarelerini özel sektör rekabetçiliği esaslarına göre yönetme düşüncesiyle başlayan sürecin sonunda 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, yerini çok daha kapsayıcı olan ve COSO iç kontrol modeline dayanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa (KMYKK) bırakmıştır. Kamu yönetimi kapsamındaki verimlilik, personel unsuru ağırlıklı olmak üzere ülkemizde ilk defa KMYKK ile somut bir anlam kazanmış ve zamanla maliye politikasının ve kamu yönetiminin önemli konu başlıklarından biri hâline gelmiştir.

KMYKK'nın bir fikir olarak ortaya çıkışı, Türkiye'nin ekonomik darboğazdan kurtulma arayışları çerçevesinde 10.03.2000 tarihinde ekonomik reform kredisi talebiyle Dünya Bankasına gönderdiği mektuba dayanır (Kolçak, 2006:369). Söz konusu mektupta kamu harcamalarının ve kurumsal yapının gözden geçirilmesine yönelik bir çalışma yapılacağı taahhüdü verilmiş (Kolçak, 2006:370) ve bu taahhüde binaen kamu mali yönetiminde ihtiyaçlara cevap verecek yeni bir kanun çalışması başlayarak mevcut KMYKK ortaya çıkmıştır.

Yeni kamu mali yönetimi sistemi içindeki personel, tüm paydaşların katılımının sağlandığı verimlilik esaslı iyi yönetişimin yanı sıra etik değerler bağlamında yenilikçi bir verimliliği esas almalıdır (Vural, 2007:105; Yıldız, 2013:281; Bozkurt ve Ergun, 2014:274). Varlıkların kötüye kullanılmasını ve israfını önlemek ve kayıplara karşı korunmasını sağlamak, iç kontrol sisteminin amaçları arasında belirtilirken (Maliye Bakanlığı, 2005:3) bu amaca erişebilmek için kişisel sorumluluk bilincinin gelişmiş olmasının gerekliliği açıktır. Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kamuda lüks araç ve teçhizat kullanımının önüne geçilmesi amacıyla 19/06/2019 tarihinde aldığı 2019/53 sayılı Kararda da kamu görevlilerinin örnek davranış sergileme bilincine sahip olmasının öneminden bahsedilmektedir.

Kamu yönetiminde verimliliğin sağlanması için sadece birey olmanın değil kamu personeli olmanın getirdiği sorumluluk da çalışan tarafından özümsemeli, kurumun hedefleri içselleştirilmeli, üst yönetimden en alt kademedeki çalışana kadar idari faaliyetler sahiplenilmelidir. İdari görev ve faaliyetler, yalnızca mevzuata veya yazılı olmayan kurallara, emir ve talimatlara uymuş olmak için değil; kamu kaynaklarını içtenlikle koruma ve geliştirme düşüncesiyle de sahiplenilmelidir. Zira iyi yönetim, iyi yönetim hakkının sonucudur (Kefala, 2011:3995). İyi yönetim hakkı, kamu hizmetlerinden yararlananlar için öngörülmuş bir hak olup Avrupa Temel Şartı'nın 41'inci maddesinde hüküm altına alınarak uluslararası hukukun konusu hâline gelmiştir (Sancakdar, 2010:158).

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı'nca 12 Mart 2021 tarihinde ana hatları deklare edilen Ekonomi Reformu Paketi doğrultusunda Ekonomi Reformları Eylem Planı oluşturulmuştur. Bu planın 1.1.i. maddesinde, "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin bir gereği olarak, kamu kurumlarının teşkilatlanması, yönetim verimliliği ve etkinliği dikkate alınarak daha da güçlendirilecektir" denmektedir (Maliye Bakanlığı, 2021). İyi yönetim hakkını referans alan söz konusu plandan da görüleceği üzere verimliliğin ekonomi yönetimindeki öneminin kavranmasıyla tüm kamusal alanda verimlilik temelli hedeflere yönelim dönemi başlamıştır. Ne var ki kamu yönetiminde verimliliğin boyutları, kapsamı, planlanması, uygulanması, izlenmesi, raporlanması, farkındalığının artırılması ve en önemlisi de hukuki çerçevesinin çizilmesi noktasında birtakım çalışmalar yapılması gerektiği şüphesizdir. Bu makalede, söz konusu gereksinim gözetilerek verimliliğe ilişkin temel kavramlara açıklık getirilecek ve özellikle verimliliğin hukuki boyutu, sorumluluk ve sorumlular eksenli olmak üzere genişçe irdelenecektir.

1. LİTERATÜR VE TERMİNOLOJİ

Kamu mali yönetiminde verimlilik, KMYKK metninde özel atf ve vurgularla somutlaştırılmıştır ancak kavramın tanımı yapılmamıştır. Yükçü ve Atağan'ın, "verimlilik, savurganlıktan kaçınarak kaynakları en iyi şekilde değerlendirmektir" tanımı (2009:5), iktisadi işletme mantığı ile verimliliğin yalnızca özel sektördeki boyutunu ortaya koyduğu için yeterli bir tanım olmayacaktır. Kamu disiplini içinde yöneten ve yönetilenler boyutuyla verimlilik, öz bir tanıma göre "bütçenin doğru ve disiplinli kullanılmasıdır" (Zengin, 2014:31). Kamu kaynaklarının nominal değeri olan bütçeyi doğru ve disiplinli kullanmak, KMYKK'nın tümünde görülen



temel bir hedeftir. Zira KMYKK, tasarı aşamasında iken mevcut mali konjonktür nedeniyle mümkün mertebe tasarruf etme ve mevcut kaynakları en verimli düzeyde kullanma düşüncesi doğrultusunda şekillenmiştir (Çolak, 2008:3).

Özel sektörde verimlilik deyince sermayenin en kârlı şekilde kullanılması, bir başka tabirle girdi-çıkıtı oranlamasını temel alan prodüktivite kavramı anlaşılırken (Falay, 1997:20; Prokopenko, 1992:1) kamu yönetiminde, bilhassa kamu hizmeti gereklerinin ön plana çıktığı faaliyetlerde, kârlılık geri planda kaldığı için verimlilik yaklaşımı değişmektedir. Kamuda en az harcama ile en çok ve en iyi hizmeti sunmaktan ziyade mümkün mertebe bedelsiz, bedelsiz olamıyorsa da en mâkul ücret üzerinden, ayırım gözetmeksizin herkese ulaşabilecek şekilde hizmet sunmak amaçlanmaktadır; kârlılık hiçbir zaman amaç olmamaktadır.

Kamu yönetiminde 3 E kuralı diye bilinen verimlilik-etkinlik-tutumluluk kuralı yönünden; kamu kaynaklarının ziyana uğratılmadan kullanılmasını amaçlamak verimlilik, harcamaları en isabetli şekilde gerçekleştirmek etkinlik, kaynaklardan tasarruf sağlamak ise tutumluluktur (Çetin, 2018:525-531). Verimlilik, etkinlik ve tutumluluk kavramları arasında ince nüanslar bulunması, öğretilerde sıklıkla iddia edildiği üzere (Okçu vd., 2010:121; Yalçındağ, 1997:3; Büyükkılıç, 2004:42; Yükkü ve Atağan, 2009:3 vd.) tartışmaya açık ve girift kavramlar oldukları anlamına değil, birbirlerini tamamladıkları anlamına gelmektedir.

Verimlilik, bir nevi tamamlayıcısı olan etkinlik ve tutumluluğa nispeten teknoloji gibi dışsalılardan yararlanmaya daha elverişlidir. Teknolojik gelişmeler, araç ve gereç yenilikleriyle birlikte kurumsal organizasyon yeniliklerine de katkı sağlayarak verimliliği arttırmaktadır (Alankuş, 2021:104; Ertek, 2013:541). İleri teknolojiye dayalı yenilik ve inovasyon politikası ile ürün/hizmet verimliliği sağlanabileceği (Çetin, 2014:52) gibi çalışanların emek ve zaman tasarrufu ile işe daha iyi odaklanmaları, maharetlerini daha iyi sergilemeleri ve dinlenmeye daha çok zaman ayırmaları temin edilerek (Çetin, 2014:58) kamusal verimliliğin ençoklanması da sağlanabilmektedir.

Kamu yönetiminde verimliliğin hukuki çerçevesinin çizilbilmesi için kilit rol oynayan iki kavram bulunmaktadır. Bunlardan biri bütçe hakkı, diğeri ise kamu zararıdır.

1.1. Bütçe Hakkı

Devletin nam ve hesabına vatandaştan tahsil edilen gelirlerin nerelere, ne şekilde, ne ölçüde harcanacağı konusunda harcamayı yapanların, vatandaşa karşı yüklediği hukuki, mali ve cezai sorumluluğa bütçe hakkı denmektedir (Akyel ve Baş, 2010:375). Bütçe hakkının demokratik hukuk devleti gerekleri çerçevesinde kullanılmasının temini, kamu kaynaklarının verimli ve etkin kullanılmasıyla ilintilidir (Mihau vd., 2010:146). Kamu kaynaklarını verimli ve etkin kullanmakla birinci derecede sorumlu olanlar ise tüm kamu personelidir.

Öğretideki baskın görüşe göre bütçe hakkı, ilk defa yurtsuz John diye bilinen İngiltere kralının harcama serbestisini kısıtlayan 1215 tarihli Magna Carta Libertatum belgesi ile vücut bulmuştur (Kartalci, 2019:10; İlal, 1968:213; Çataloluk, 2008:85 vd.). Bütçe hakkı, Türk kamu yönetimi ve mali hukuk tarihine ise ilk defa 1808 tarihli Senedi İttifak'la girmiş¹ (Kartalci, 2019:19), 1839 tarihli Tanzimat Fermanı ile daha belirgin ifade edilmiş² (Aktel, 1998:181) ve sonraki dönemlerde tüm anayasalarda doğrudan ya da dolaylı şekilde yer almıştır³ (Çoşkun, 1994:17; Pehlivan, 2017:36).

Bütçe hakkının tamamlayıcısı olmak üzere; sürdürülebilir bir borç seviyesinin ve ölçülü bir bütçe açığının sağlanması olarak ifade edilen mali disiplinin (Şentürk vd., 2017:186) en önemli bileşeni harcama disiplindir. Kamu harcamalarının mali disiplini sağlamak düşüncesiyle en az seviyede tutulmasına ve belirli bir program çerçevesinde gerçekleştirilmesine harcama disiplini denmektedir. Fiyat istikrarının sağlanması için de önemli bir enstrüman olan (Şentürk vd., 2017:188) harcama disiplini, tüm bürokratik yönetimi oluşturan kamu idarelerinin ve her bir kamu idaresinde işleri yürüten kamu personelinin mali iş, işlem ve eylemlerde verimlilik ilkesini titizlikle gözetmesiyle sağlanabilecektir. Bütçe hakkının gerçekleştirilebilmesi için harcama disiplininin tüm kamusal faaliyetlerde öncelikle göz önünde tutulması gerektiği tartışmasıdır.

¹ Örneğin Senedi İttifak'ın 7. maddesinde; hanedan ve âyanın halkın vergilerinin hadd-i itidale uygun harcanmasını temin için vükela ve hanedanlar arasında bir denetim mekanizması kurulması öngörülmüş, zulüm (bütçe hakkının gasbı) vuku bulursa Devlete haber verilip ittifakla önlenmesi hüküm altına alınmıştır (Metin, 2018, 248-249).

² Örneğin yerinde araştırma ve değerlendirme yaparak vergilerin adil ve etkin şekilde toplanması için iltizam usulünün kaldırılıp birer vergi memuru olan muhassılların görevlendirilmesi sağlanmıştır (Erhan ve Sarıalioğlu, 2019:96).

³ Örneğin 1982 Anayasasının 160. maddesinde Sayıştayın bütçe denetimine ilişkin görev ve yetkilerinin ayrıntılı şekilde belirtilmiş olması, önceki anayasal düzenlemelerin konuya ilişkin yaklaşımının olgunluğa eriştiğini göstermektedir (Konukman, 2015:40).

1.2. Kamu Zararı

Bir kamu tüzelkişiliğinin mülkiyetinde veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında olan, devir ve ferah edilemeyen, zamanaşımı ile iktisap edilemeyen, üzerinde özel kişiler lehine sınırlı aynî hak kurulamayan, tapu sicilinde tescile tabi olmayan, özel hukuk sözleşmelerine konu olmayan, tapu sicilinde tescile tabi olmayan, hazcedilemeyen ve kamulaştırmaya konu olmayan mallara kamu denmektedir (Yağcı, 2020:606). Kamu kaynağı ise KMYKK'nın Tanımlar başlıklı 3'üncü maddesinin 1-(g) bendinde; "Borçlanma suretiyle elde edilen imkânlar dâhil kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değerleri ifade eder" şeklinde tanımlanmıştır. Kamu görevlileri; verimliliği, etkinliği ve tutumluluğu sağlayabilmek için kanunda tanımlanan ve çok geniş bir kapsamı olan kamu kaynaklarının elde edilmesinden, sarf edilmesinden ve iyi yönetilmesinden sorumludur (Uzun, 2017:31). Bu sorumluluk, aynı zamanda iyi yönetim hakkının da sonucudur.

Kamu zararı kavramının konusu tüm kamu malları ve kamu kaynaklarıdır ve kamu zararının sorumlusu kamu görevlileridir (Turguter, 2012:38). Buna göre kamu zararının tanımı; "kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunması suretiyle ortaya çıkan zarardır" (Turguter, 2015:224). Kamu zararının tespiti için esas alınması zorunlu birtakım kriterler bulunmaktadır (Orulluoğlu, 2015:74) ve bu kriterlerin analizinde yetkili ve görevli kamu personelinin kusurluluk durumu araştırılmaktadır. Kamu kaynağının kullanımında verimlilik ilkesine riayet etmeyerek kamu zararına neden olan görevlinin idari, mali ve cezai sorumluluğu ortaya çıkmaktadır. İdari sorumluluklar idare hukuku ilkelerine, mali sorumluluklar borçlar hukukundaki kusur sorumluluğu hükümlerine, cezai sorumluluklar ise ceza hukukundaki kast-kusur ayırımına (manevi unsura) göre değerlendirilmektedir.

Kamu zararının fiil (davranış), zarar, illiyet bağı, hukuka aykırılık ve kusur olmak üzere beş unsuru bulunmaktadır. Kamu zararına neden olan görevlilerin bu zararlardan sorumlu tutulabilmeleri için söz konusu beş unsurun birlikte gerçekleşmesi gerekmektedir (Aksoy, 2021:303).

Sorumluları ve sorumluluklarının çerçevesini doğru tespit etmek için kamu zararı kavramının, kamunun zararı ve görev zararı kavramlarından farkını

belirtmek gerekmektedir. Kamunun zararı, devlet organları ve bizatihi halkın kendisi dâhil olmak üzere tüm kamunun her ne şekilde olursa olsun⁴ uğradığı zarardır (Turguter, 2015:224); genel bir anlam ifade ettiği için teknik bir kavram değildir. Bununla birlikte görevin kötüye kullanılması suçunun maddi unsurunu teşkil eden kamunun zarara uğratılması fiilinde söz konusu zararın ve kusuruyla zarara neden olan personelin saptanmasında kamu zararı için geçerli kurallara göre değerlendirme yapılmaktadır (Albayrak, 2010:704). Ancak kamu zararından farklı olarak sadece mevzuatta sayılan yetkili ve görevli kimseler değil; verimli, etkin ve tutumlu hareket etmeyerek zarara neden olan her çeşit kamu görevlisi fail olabilmektedir.

Hükûmetin kamu kuruluşlarına ilave görevler vermesi durumunda ilgili kamu kuruluşunun bütçesini aşmak suretiyle ortaya çıkan zarara ise görev zararı denmektedir. Görev zararında emir ve talimatı veren ile söz konusu emir ve talimatın hukuka aykırı olması durumunda gerekli hukuki prosedürü işletmeyen kamu personelinin idari, mali ve cezai sorumluluğu doğmaktadır. Kurumun bütçesi, misyonu ve vizyonu ekseninde verimlilik esasına göre belirlenen kurumsal eylem planları ve strateji belgeleri için bütçeyi aşan ilave görevler, kamu idareleri için tehdit ve risk olarak değerlendirilmektedir. Görev zararı, kamu yönetiminden ziyade malite politikası yönünden inceleme konusu yapılmaktadır (Ünsal, 2002:235).

2. KAMU YÖNETİMİNDE VERİMLİLİĞİNİN HUKUKİ BOYUTU

Kamu yönetiminde verimlilik kavramı, kamu görevlileri tarafından hukuki müeyyideleri olmayan bir kavram gibi algılanmaktadır. Oysaki yargı merciileri nezdinde verimliliğe riayet edilmemesi, bütçe hakkının yanlış gerçekleştirilmesinin sonucu ortaya çıkan kamu zararının bir nedeni olarak kabul görmekte ve yargısal kararların şekillenmesinde rol oynamaktadır. Özellikle Sayıştay yargısında, verimliliğe ilişkin özen ve ihtimamın yeterince gösterilmemesinden ötürü oluşan kamu zararı nedeniyle kusurlu bulunan sorumlular hakkında zimmete hükmedilmektedir⁵.

⁴ Doktrindeki azınlık görüşe göre kamunun her ne şekilde uğratıldığı zararlar değil; sadece maddi zararlar, ceza hukukundaki kamunun zararı kavramının konusudur (örneğin Tezcan vd., 2008:754).

⁵ Örneğin: 6/7/1981 tarihli E:1981/7 K:4122/1-4123/1 sayılı Sayıştay Genel Kurul Kararı (Parlak, 2018:12); 25/1/2017 tarihli ve 42650 sayılı Sayıştay Temyiz Kurulu Kararı; 14/12/2018 tarihli 44068 sayılı Sayıştay Temyiz Kurulu Kararı vd.



Mali hukuk dışındaki kamu hukuku alanlarında da verimliliğe atf yapılan yargısal kararlar alınabilmektedir. Trafik branşında görevli polisin istem dışı olarak ve haklı sebep de gösterilmeyerek branşının değiştirilmesi, personelin verimliliğinin düşeceği gerekçesiyle hukuka uygun bulunmamıştır.⁶ Uzun yıllar istihbarat branşında görevli olup deneyim kazanan polisin branşında istem dışı değişiklik yapılması da kamuda verimliliği düşüreceklerinden bahisle hukuka uygun bulunmamıştır.⁷ Ekonomist unvanı taşıyan kamu personelinin idareci olarak atandığı işlem, personelin verimliliğini düşürecek mahiyette değerlendirilerek hukuka uygun bulunmamıştır.⁸ Akademik kadrolar için yapılacak atamalarda, atamanın yapılacağı anabilim dalı ya da bölüm gibi atama işlemiyle doğrudan ilgili birimlerin akademik personel ihtiyacına ilişkin görüş ve önerileri alınmadan akademik ilana çıkılması ve atama yapılması işlemi, ihtiyaç fazlası akademisyen istihdamının doğuracağı olumsuz sonuçlar göz önünde tutularak kamuda verimliliğin sağlanamayacağından bahisle hukuka aykırı bulunmuş ve “amaç unsurunda sakatlık” yönünden iptal edilmiştir.⁹ Personelin kişisel verimliliğini ve iş performansını konu alan bir diğer yargı kararında, kamu hizmetinin daha verimli yerine getirilmesi için memurun aile birliğinin sağlanması elzem olduğundan bahisle aile birliğini gözetmeyen idari işlem hukuka uygun bulunmamıştır.¹⁰ Bu bağlamda örnekleri çoğaltmak mümkündür.

Söz konusu örneklerde personelin verimliliği için fiziksel şartlar kadar psikolojik şartların sağlanmasının da göz önünde tutulduğu görülmektedir. Esasında KMYKK'nın 5'inci maddesinin 1-(g) bendinde ekonomik verimlilik ile birlikte zikredilen sosyal verimlilik, personelin genel verimliliğine felsefi anlam katması yönüyle üzerinde durulması gereken bir konudur. Sosyal verimliliğin anahtarı moral motivasyondur. Araştırmalar, personelin moral motivasyonu ile iş verimliliği arasında doğru orantı olduğunu ortaya çıkarmıştır (Yorgova, 2015:93). Personelin moral motivasyonunu ve dolayısıyla verimliliğini düşürecek tüm dışsal faktörlerin hizmetin aksamasına neden olacağı ve hukuken korunmayacağı açıktır (Herber, 1979:18; Peston, 1981:48).

⁶ Danıştay 5. Dairesinin 14/6/2013 tarihli E:2013/4343 K:2013/521 sayılı kararı.

⁷ Danıştay 5. Dairesinin 26/4/2017 tarihli E:2016/40478 K:2017/11831 sayılı kararı.

⁸ Danıştay 2. Dairesinin 21/4/2006 tarihli E:2005/680 K:2006/1380 sayılı kararı.

⁹ Danıştay 8. Dairesinin 4/12/2009 tarihli E:2009/5454 K:2009/7028 sayılı kararı.

¹⁰ Danıştay 5. Dairesinin 14/3/2006 tarihli E:2003/3647 K:2006/1140 sayılı kararı.

İç kontrol temelli stratejik yönetim anlayışı ile kamu personelinin tüm iş süreçlerinde verimliliğe riayet ederek üstlendiği işi yürütmesi esası getirilmiştir. Bu esas çerçevesinde personele birtakım sorumluluklar yüklenmiştir. Ancak her personelin sorumluluğu aynı düzeyde değildir. Verimliliğe ilişkin sorumlulukların ana hatlarının çizilmesinden önce sorumluların en doğru şekilde saptanması önemlidir.

2.1. Sorumlular

Rey'e göre sorumluluk, "meydana gelen zarardan kimin sorumlu tutulacağını gösteren ve bu amaçla zarar görenin zarar verene karşı zararın giderilmesini talep hakkını düzenleyen normlar bütünüdür" (Kılıçoğlu, 2002:1). Sorumluluk, kamu hukukunda sorumluluk ve özel hukukta sorumluluk olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Kamu hukukunda sorumluluk; hiyerarşik denetim içinde hesap verme işlevi yönünden "idari", finansal kaybın kamu gücüyle ödettirilmesi işlevi yönünden "mali" ve eğer zarar suç veya kabahat unsuru taşıyorsa zarar verenin cezalandırılması işlevi yönünden "cezaî" olmak üzere üç farklı hukuk disiplininin alanına girmektedir. Özel hukukta sorumluluğa ise kısaca hukuki sorumluluk denmekte ve bu da kusur sorumluluğu (sübjektif sorumluluk) ve sebep sorumluluğu (objektif sorumluluk) olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Kamu mali yönetiminde kamu zararı kavramı, hem iç denetim hem de dış denetim çerçevesinde özel hukuktaki haksız fiil kavramı ile ilişkilendirilerek kusurlu sorumluluk esaslarına göre incelenmekte (Özçelik, 2012:11), tespit edilen zarar ya idari yollardan ya da icra kuvvetiyle özel hukuk kurallarına göre tazmin edilmektedir. Türk kamu yönetiminde idari faaliyetlerin ve kamu hizmetinin verimli bir şekilde yürütülmesinden sorumlu tutulan kamu görevlileri; bakanlar ve bakan yardımcısı, üst yöneticiler, hacama yetkilileri, gerçekleştirme görevlileri, muhasebe yetkilileri ve şartlarına göre diğer kamu görevlileridir.

2.1.1. Bakanlar ve Bakan Yardımcıları

Kamu personeli olmamakla birlikte yürütmenin en üst kademesini temsil ettikleri için KMYKK'da bakanlara ve 8/8/2018 tarihli 2018/5 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi ile bakan yardımcısına çeşitli sorumluluklar yüklenmiştir. Siyasi sorumlulukları hukuki sorumluluğa nispeten ön planda olan bakanlar ve bakan yardımcısı; kamu kaynaklarının verimli, etkin ve tutumlu kullanılması konusunda



Cumhurbaşkanına karşı sorumlu tutulmuştur (KMYKK 32'nci madde). Belirtilen sorumluluk, hiyerarşik sıraya göre alt bürokratik kademelerde silsileyle devam etmektedir (Çolak, 2008:4).

2.1.2. Üst Yöneticiler

Kamu idarelerinde yönetim sorumluluğunun gereği olarak iç kontrol sisteminin kurulması ve gözetilmesinden üst yöneticiler sorumludur. Üst yönetici, bakanlıklarda ve diğer kamu idarelerinde en üst yöneticiyi, il özel idarelerinde valiyi, belediyelerde belediye başkanını ifade etmektedir (Aksoy, 2021:15). Bakanlıklarda üst yönetici Cumhurbaşkanı tarafından belirlenmektedir.

KMYKK'nın 11'inci maddesinde belirtildiği üzere üst yöneticilerin sorumlulukları; yöneticisi oldukları idarelerin stratejik plan ve bütçelerinin yıllık programlara, kalkınma planına, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun şekilde hazırlanmasını ve uygulanmasını sağlamak, yönetim sahalarındaki kamu kaynaklarının verimli şekilde elde edilmesini ve kullanımını gözetmek, kamu kaynaklarının ve fırsatlarının kaybının ve kötüye kullanımının önüne geçmek ve mali yönetim ve kontrol sisteminin en etkin şekilde işleyişini gerçekleştirmektir.

2.1.3. Harcama Yetkilileri

Kurumsal bütçe sınıflandırmasında dört düzeyden ve sekiz haneden oluşan bir kodlama sistemi kabul edilmiştir. Birinci düzeyde Cumhurbaşkanlığı, Türkiye Büyük Millet Meclisi, yüksek yargı organları ve bakanlıklar; ikinci düzeyde birinci düzeyde tanımlanan yöneticilere karşı doğrudan sorumlu yönetim birimleri; üçüncü düzeyde ana hizmet yönetim birimleri; dördüncü düzeyde ise destek, lojistik ve kurumsal politikaları yürüten birimler bulunmaktadır. Kurumsal sınıflandırmanın üçüncü ve dördüncü düzeyinde yer alan birimler, bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama birimleridir; bu birimlerin en üst yöneticileri de harcama yetkilileridir (Aksoy, 2021:10).

KMYKK'ya göre harcama sürecinde yer alan (sorumluluk yüklenen) kamu görevlileri; harcama yetkilisi, gerçekleştirme görevlisi ve muhasebe yetkilisidir. Harcama sürecinin merkezinde bulunan ve harcama sürecini başlatan harcama yetkilileri, vermiş oldukları harcama talimatlarının bütçe ilke ve esaslarına,

kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve yönetmelikler ile diğer mevzuata uygun olmasından ve ödeneklerin verimli kullanılmasından sorumludurlar (Başbakanlık, 2012:3).

2.1.4. Gerçekleştirme Görevlileri

Ödeme emri tanzim etmekle görevlidirler. Harcama yetkililerince, yardımcıları veya hiyerarşik olarak kademece en yakın üst kademe yöneticileri arasından bir veya daha fazla sayıda görevlendirilirler. Elektronik platformda oluşturulan ve ortak bir veri tabanından yararlanmak suretiyle yapılan harcamalarda, veri giriş işlemleri harcama görevi sayılmaktadır (Aksoy, 2021:10).

Gerçekleştirme görevlilerinin İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Esas ve Usullerde yer alan hükümlere göre, gerçekleştirilen harcamaların ön mali kontrolüne ilişkin idari sorumluluğun yanı sıra kaynakların verimli kullanılıp kullanılmadığının tetkiki yönünden de mali sorumlulukları bulunmaktadır (Çolak, 2008:5). Gerçekleştirme görevlileri; harcama talimatı üzerine işin yaptırılması, mal veya hizmetin alınması, tesellüme ilişkin işlemlerin ifası, belgelendirilmesi ve ödeme için gerekli belgelerin hazırlanması, ödeme emri belgesi ve eki belgeler üzerinde ön mali kontrol yapılması görevlerini yerine getirmektedir. Gerçekleştirme görevlileri, görevli oldukları iş ve işlemleri verimli ve mevzuata uygun şekilde yapmakla sorumludur.

2.1.5. Muhasebe Yetkilileri

Sayıştay Genel Kurulu'nun 14/6/2007 tarih ve 5189/1 sayılı Kararına göre muhasebe yetkililerinin harcama sürecinde ödeme emri belgelerinin kontrolü çerçevesinde gerçekleştirme görevlileri ve harcama yetkilileri ile birlikte müteselsil sorumluluğu bulunmaktadır. Bu itibarla muhasebe yetkilileri, iç kontrol sisteminin önemli bir unsuru olarak verimlilik yönünden gerçekleştirme görevlileri ve harcama yetkilileri ile aynı özen yükümlülüğüne sahiptir.

Muhasebe yetkililerinin görev ve sorumlulukları; imza kontrolü, ödemeye esas belgelerin eksikliği ve maddi hata tetkiki, gideri hak sahibine ödeme ile gelir ve alacakların tahsilidir. Muhasebe yetkilileri, muhasebe hizmetlerinin yürütülmesinden ve muhasebe biriminin yönetiminden sorumlu, yasada öngörülen esaslara göre ataması yapılmış sertifikalı yöneticidir. Memuriyet kadro ve unvanlarının muhasebe yetkilisinin niteliğine etkisi bulunmamaktadır.



2.1.6. İhale Yetkilileri

İhale, 4734 sayılı Kamu İhale Kanununda (KİK) belirtilen usûl ve esaslara göre mal ve hizmet alımı ile yapım işlerinin istekliler arasından seçilmesi ve işin birisi üzerine bırakılmasıyla sonuçlanan ve ihale yetkilisinin onayını takiben sözleşmenin imzalanması ile tamamlanan zincirleme işlemler bütünüdür ve harcama sürecinin bir parçasıdır.

KİK'e göre ihale yetkilisi, kamu idarelerinde ihale ve harcama yapma yetki ve sorumluluğuna sahip kişi veya kurulları ile yasal zeminde yetki devri yapılmış görevlileri ifade etmektedir. İhale yetkilisince ihale onayının verildiği tarihten başlayan ve sözleşmenin imzalanıp notere onaylatılarak tescil edilmesi, noter onayı ve tescil gerekmeyen durumlarda sözleşmenin taraflarca imzalanmasıyla sonuçlanan zaman dilimine ihale süreci denmektedir (Aksoy, 2021:9). Kural olarak idarenin mevcut bütçesinde karşılığı bulunmayan işler için ihaleye çıkılması yasaktır. Yine kural olarak üst yöneticilerin ihale sürecine doğrudan müdahalesi hukuka aykırıdır. İhale sürecine müdahil olmak isteyen üst yönetici, bu iradesini harcama yetkilisi, mali hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla sağlayabilmektedir.

2.1.7. Diğer Kamu Görevlileri

Görev ve sorumluluk dağılımı açısından iç kontrol sisteminin kendine has ve dinamik bir özellik sergilediği ve kurumda görev yapan en alt kademe çalışandan en üst yöneticiye kadar herkesin iç kontrol sistemi içinde belirli düzeyde sorumluluk sahibi olduğu düşünüldüğünde, iç kontrol sistemindeki sorumluluk paylaşımının çalışanların tamamını kapsadığı anlaşılacaktır (Başbakanlık, 2012:21). Mevzuatta kendilerine özel bir atf yapılmaksızın her kademedeki kamu personeli; tüm idari iş, işlem ve eylemlerde hukuka uygunluğu, verimliliği, etkinliği ve tutumluluğu göz önünde bulundurmakla yükümlüdür. Harcama yetkilileri, gerçekleştirme görevlileri ve muhasebe yetkilileri kamu yönetimindeki mali sorumluluğu önemli ölçüde üstlenmiş olsa da bu durum diğer kamu görevlilerinin ne mali sorumluluk sahibi olmadığı ne de başkaca bir sorumluluk altına girmedikleri anlamına gelmemektedir. İdarenin bütünlüğü ilkesi gereğince kamu idareleri; kuruluşları, görevleri ve tüm personeli ile bir bütündür (Özmüş, 2005:7).

2.2. Sorumluluklar

Kamu görevlilerinin usûl ve esaslara aykırı davranışları nedeniyle sebep oldukları verimsizlik, kamu zararı gibi sonuçlar doğurduğunda birtakım hukuki sorumluluklar doğmaktadır. Kamu yönetiminde verimliliğin, özel olarak muhtelif hukuk disiplinleri yönünden ancak genel olarak sorumluluk hukuku yönünden birtakım hüküm ve sonuçları bulunmaktadır.

2.2.1. İdare Hukuku Yönünden

20. Yüzyılın başlarında popüler olan klasik yönetim anlayışı, özellikle weberyen bürokrasi yaklaşımı, verimliliği arttırmanın yolları üzerine yoğunlaşmıştır (Öztaş, 2018: 145). Yüzyılın sonlarında ortaya çıkan ve Türkiye’de de etkisini gün geçtikçe hissettiren yeni kamu yönetimi anlayışında da verimlilik önemini korumaktadır (Boztepe, 2018:206) ancak işin sürekliliği, çalışma hakkının önem kazanması, siyasal hakların gelişimi gibi faktörlerle verimliliğe yüklenen anlam, modernist bir yapıya bürünmüştür.

Türk kamu yönetiminde bürokrasi kural olarak hiyerarşik denetim esasına dayanmaktadır ve kamu yönetimindeki katı hiyerarşinin etki ve sonuçları sıklıkla idari yargının konusu olmaktadır. Bürokrasi daima yönetenler ve yönetilenler ayırımına göre şekillenmiştir (Öztaş, 2019:32). Yine idari hiyerarşi içinde her yönetici aynı zamanda yönetilen olabilmektedir. Bir kamu idaresindeki yönetimin tümünü elinde bulunduran bürokrata üst yönetici denmekte ve üst yöneticiler idare hukukunun doğasından kaynaklanan birtakım sorumluluklara sahip olmaktadır.

“Üst yönetim” kavramı, kamu yönetimi literatürüne yeni bir terim olarak ilk defa, yeni kamu yönetimi anlayışının temelini teşkil eden stratejik yönetim yaklaşımıyla girmiştir. Stratejik yönetim, verimlilik, etkinlik ve tutumluluk temeli üzerine kurulu olduğu için KMYKK’nın Üst Yöneticiler başlıklı 11’inci maddesinin yorumundan tüm stratejik belgelerin en etkin ve yetkin şekilde vücuda getirilip yürürlüğünün sağlanmasından ve belirli periyotlarla izlenerek güncellemesinin yapılmasından üst yöneticilerin birinci derecede sorumlu olduğu anlaşılmaktadır. Bu sorumluluk hiç şüphesiz ki bir hesap verme sorumluluğudur ve dış denetim (Sayıştay denetimi) ile yargısal denetime konu olarak somutlaşmaktadır.



Yönetimin ve yöneticilerin iş süreçlerinin verimli şekilde yürümesi, verimli sonuçların alınması ve bu arada kamu kaynaklarının en verimli şekilde sarfiyatının sağlanması için dikkat etmesi gereken birtakım hususlar bulunmaktadır:

- Karar mekanizmasında söz sahibi olan personel; daima verimlilik bilinciyle hareket etmeli, verimlilik için gereken hassasiyeti her fırsatta göstermelidir. Bu ise ancak sorgulayıcı bir yönetim anlayışı ile sağlanabilir. Özellikle ihale, satın alma, kiralama gibi mali boyutu öne çıkan faaliyetlerde kamu kaynaklarının en verimli düzeyde değerlendirilmesi için idarenin sorumlu yaklaşımı önem kazanmaktadır. Yeni kamu yönetiminde, özellikle yeni kamu hizmeti yaklaşımında, çalışanın sadece verimli değil değerli olduğunun da altı çizilmekte (Polat, 2019:343) ve değerli bir bürokratin sorgulayıcı olması gerektiği belirtilmektedir.

- Harcama talimatını verirken mevcut durum, ihtiyaçlar ve bütçenin elverişliliği dikkate alınmalıdır. Harcama yetkilisi olan yöneticinin harcama talimatını imzalamadan önce yönetim hakkına binaen ilgili giderin verimlilik yönünden tetkikini yapması gerekmektedir.

- Ödeme belgelerinin (ödeme emri belgesi ve muhasebe işlem fişi) hazırlanması ve imzalanması sürecinde kurumsal girdi ve çıktı dengesi gözetilmeli, bütçenin sınırsız olmadığı bilinciyle hareket edilmeli ve idari faaliyetleri en verimli şekilde neticelendirebilecek kalemlere harcama yapılması tercih edilmelidir. Burada gözden kaçan ya da ihmal edilen konulardan biri de İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole ilişkin Usul ve Esaslar'ın 3'üncü maddesine göre ön mali kontrol faaliyetinin kaynakların kullanımında verimlilik, etkinlik ve tutumluluk incelemesi yapabileceğidir. Ön mali kontrol görevlilerinin bu yetkiyi kullanabilmesi için üst yönetimin stratejik yönetim anlayışını benimsemesi ve ön mali kontrol faaliyetlerini sahiplenmesi gerekmektedir. Aksi takdirde doğacak kamu zararından birinci derecede sorumlu olan üst yönetimdir.

- Üst yönetim; verimlilik temelinde düşünülmüş ve idari-mali mevzuatça zorunlu kılınmış İç Kontrol ve Risk Yönlendirme Kurulu gibi karar alma organlarını ve stratejik yönetimle ilgili komisyonları oluşturmakla ve bu teşekküllerin verimli işleyişini sağlamakla yükümlüdür.

- Kurum içinde etkin bir verimlilik denetimi sağlayabilmek için iç denetim birimlerini de kurup geliştirmek gerekmektedir. İdareler, şeffaf ve hesap verebilir

yönetimin gereği olarak, iç denetim birimlerini kurmak için gönüllü hareket etmeli ve iç denetim birimlerinin etkili faaliyet gösterebilmesi için gerekli önlemleri almalıdır.

Kamu personelinin verimlilik ilkesine uygun hareket etmemesinin idare hukuku yönünden ilk yaptırımı disipliner işlem olmaktadır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 125'inci maddesinin 1/A-(c) bendinde; "kurumca belirlenen tasarruf tedbirlerine riayet etmemek", uyarı cezasının sebepleri arasında sayılmıştır. "Kurumca belirlenen" ibaresinden kastedilen iç kontrol standartlarına uyum eylem planları, stratejik planlar, performans programları gibi stratejik yönetim belgeleri ile idarenin emir ve talimatlarıdır. Madde hükmünde zikredilen tasarruf tedbirlerinin amacı ise tutumluluğu sağlamakla birlikte kamu kaynaklarının verimli şekilde kullanılmasını temin etmektir.

657 sayılı Kanunun 125/1-B/(I) madde hükmünde ise "kurumların huzur, sükun ve çalışma düzenini bozmak", kınama cezası sebepleri arasında sayılarak verimliliğe temas edilmiştir. Hâl ve hareketleri ile işin düzenini bozmak ve hedeflenen kurumsal amaçlara erişimi zorlaştırmak, iş barışını tehdit eden tavırlarla hizmetin zamanında ve en iyi şekilde görülmesine engel olmak, bireysel ve kurumsal verimliliğe tehdit teşkil ettiğinden kınama cezasını gerektiren eylemlerdendir.

657 sayılı Kanunun 125/1-E/(a) madde hükmünde belirtilen "ideolojik veya siyasi amaçlarla kurumların huzur, sükun ve çalışma düzenini bozmak, boykot, işgal, kamu hizmetlerinin yürütülmesini engelleme, işi yavaşlatma ve grev gibi eylemlere katılmak veya bu amaçlarla toplu olarak göreve gelmemek, bunları tahrik ve teşvik etmek veya yardımda bulunmak" eylemleri ise devlet memurluğundan çıkarma cezasını gerektirmektedir. Bentte zikredilen huzur, sükun ve çalışma düzenini bozmak, kamu hizmetlerinin yürütülmesini engellemek, işi yavaşlatmak gibi eylemlerin tamamı ancak özel kastla gerçekleştirilebilen ve kamu barışını bozacak derecede art niyete matuf hareketlerdir. Bu hareketlerin bir diğer ortak özelliği ise netice itibarıyla çalışanların bireysel ve sosyal verimliliklerini düşürerek kamu hizmetini aksatır nitelikte olmalarıdır.

İdarenin verimlilik ilkesini gözetmek zorunda olduğu konulardan biri de doğrudan harcamalara temas etmesi yönüyle ihalelerdir. İhale, kamunun ihtiyaç



duyduğu mal ve hizmetlerin piyasadan temin edilmesini ifade etmektedir. Kamu kaynaklarının verimli kullanılması maksadıyla ihtiyaç tespitinin doğru yapılması ve ekonomik açıdan en avantajlı fiyattan alım yapılması; aynı zamanda ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması gerekmektedir (Sarıtaş, 2009:73).

Kamu harcamalarının çoğunluğunu mal ve hizmet alımları ile yapım işleri oluşturmaktadır. Mal ve hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin ihaleler 1/1/2003 tarihinde yürürlüğe giren KİK'e göre, kiraya verme gibi gelir getirici işlere yönelik ihaleler ise 1/1/1984 tarihinde yürürlüğe giren 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa (DİK) ya da kendi özel mevzuatına göre yürütülmektedir (Turguter ve Altıntaş, 2016:V). KİK'e göre ihale şartnameleri verimliliği sağlamaya yönelik olmalı (m.12), ihalenin karara bağlanması ve onaylanmasında verimlilik irdelemesi yapılmalıdır (m.40). DİK metninde ise verimlilikten hiç bahsedilmemekte; genel olarak şekil şartlarına yer verilmektedir. Bu fark, verimliliğin kamu yönetiminde yeni bir ilke olduğunu göstermesi açısından önem arz etmektedir.

Bazı durumlarda kamu ihalelerinde vuku bulan yolsuzluklar nedeniyle kamu harcamalarının verimliliğinin azaldığı, sunulan hizmet ve ürünlerde kalitenin düştüğü ve haksız menfaat sağlandığı görülmektedir (Çiçek, 2013:111). İhale sürecine katılan görevlilerin menfaat temini düşüncesiyle kamu kaynaklarını verimli kullanmayarak kasten ziyana uğratması, ihalede yolsuzluk anlamına gelmektedir (Çiçek, 2013:140) ve ihaleye fesat karıştırma ya da edimin ifasına fesat karıştırma suçlarının konusunu oluşturabilmektedir. Oysaki ihale hukukunun temel ilkelerinden biri de "kaynakların verimli kullanılmasıdır" (KİK 5'inci madde). İhale hukukunda kaynakların verimli kullanılması; işin önemi, niteliği ve özelliği dikkate alınarak uygun ihale usulünün seçilmesi, zamanında ve öngörülen seviyede ödenek ayrılması, objektif kriterlere uygun uygulama projesi hazırlanarak ihaleye çıkılması, ihale konusu işin öngörülen sürede tamamlanması, tek ve yeknesak ihale mevzuatına tabi olunması gibi teknik konulara temas etmektedir (Turguter ve Tokmaklı, 2004:89).

Kamu ihale ve sözleşmeleri, hem oto-kontrole hem de üçüncü kişilerin şikâyetine açık bir süreç olduğu için başta ihale yetkilisi olmak üzere sorumlu personelin kamu kaynaklarını verimli kullanıp kullanmadığının tespiti, kamu yönetimindeki diğer harcama faaliyetlerine nispeten kolay olmaktadır.

Kamu ihale hukukundaki verimlilik; teknik şartnamelerin ve istenen özelliklerin tayin ve tercihi yönüyle KİK 12'nci maddesi, aşırı düşük tekliflerin değerlendirilmesi yönüyle KİK 38'inci maddesi, en avantajlı teklifi verenin üzerine ihalenin bırakılması yönüyle KİK 40'ıncı maddesi nazarında özellikle dikkate alınmaktadır (Çalık, 2020:18). Ayrıca yeterli vasıflara sahip olması gereken ihale yetkilisinin ve ihale komisyonunun usulüne uygun şekilde belirlenmesi, ihale belgelerinin açık ve şeffaf hazırlanması, isteklilerin ekonomik, teknik ve mesleki yönden yeterliliklerinin incelenmesi, yaklaşık maliyetin denk tespiti gibi başkaca durumlar, ihale sürecindeki verimliliğe temas eden belli başlı hususlardır.

2.2.2. Mali Hukuk Yönünden

Mali hukuk kapsamında değerlendirilen hesap verme sorumluluğu, kamu kaynakları ile kamu mallarının verimli sarfedilmesi ve bütçe hakkına uygun kullanılması yükümlülüğünden doğmuştur (Bozkurt, 2010:135). Hesap verme sorumluluğu, kamu kaynağının ne amaçla, hangi alanda ve ne miktarda kullanıldığı ile ilgilidir (Kırılmaz ve Atak, 2015:200). KMYKK'nın 31'inci maddesine göre bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisi kabul edildiği için üst yöneticilerin mali hesap verme sorumluluğu bulunmaktadır ancak hiyerarşik esasa göre bu sorumluluk en alttaki kamu personeline kadar yansıyabilmektedir. Görevli ve yetkililerin mali sorumluluk alanları; kamu kaynaklarının verimli, etkin, tutumlu ve hukuka uygun elde edilmesi ve bu paralelde kullanılması, hukuki, mali ve etik ilkelere uygun muhasebeleştirme yapılması, amir hüküm ve talimatlara uygun raporlar düzenlenmesi ile kamu kaynaklarının suistimalini engellemek için yerinde tedbirlerin alınmasını kapsamaktadır.

Verimlilik, stratejik yönetimin temel ilkelerinden biri olduğu için görevli ve yetkili kamu personeli, idari işlem ve eylemlerinde verimlilik bilinci temelinde hareket etmek suretiyle mali sorumluluklarını yerine getirmekle yükümlüdür.

Örneğin vergilerin ve kamu alacaklarının tahsiliyle sorumlu kamu görevlilerin vergi ve kamu alacağını eksik tahakkuk ettirmesi¹¹, vergi ve kamu

¹¹ Örnek karar: Sayıştay 5. Dairesinin 27/5/2014 tutanak tarihli 68 sayılı ve 249 ilam numaralı kararı (Şişman, 2017:176).



alacağıının zamanaşımına uğramasına sebep olması¹² ¹³, vergi denetimini etkin yapmaması¹⁴, vergi uzlaşma komisyonlarının objektif kriterlere dikkat etmemesi¹⁵, gayriaktif mükelleflerin mükellefiyet kayıtlarının vergi dairelerince terkin işlemlerinin yapılmasında gecikme yaşanması¹⁶, yüklenilecek KDV listelerinde yüklenilmemesi gereken giderlerin bulunması¹⁷ kamu zararına yol açacağıından görevli kamu personelinin hesap verme sorumluluğunu doğurmaktadır.

Mali hesap verme sorumluluğuna uygun davranmamanın kamu personeli yönünden sonucu idari yaptırımlar (disipliner işlem) ve tespit edilen zararın doğrudan veya dolaylı (rücuen) ödenmesi olmaktadır.

Sorumlulara zararın ödetilmesi, mali denetim bulguları sonucuna göre idarenin gözetiminde sorumlu kamu personelinden sübut eden zararın tahsil edilmesi suretiyle gerçekleşmektedir. Mevzuata aykırı karar, işlem ve eylemlerde verimlilik hassasiyetine uygun hareket etmeyerek kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olmak, kamu zararının başlıca nedenidir. Söz konusu kamu zararının tespiti ve tahsilatı, konu olarak her ne kadar mali hukukunun alanına girse de haksız fiil sorumluluğunu temel alan özel hukuk hükümlerine göre yürütülmektedir. Haksız fiilin faili ancak kendi fiilinin sonucu olan zararlardan sorumlu tutulabilir (Oğuzman ve Öz, 200:502). Zira KMYKK'nın 1/1/2006 tarihinde yürürlüğe girmesi ile birlikte 26/5/1927 tarihli ve 1050 sayılı mülga Muhasebe-i Umumiye Kanununun objektif (kusursuz) sorumluluk anlayışı terkedilerek sübjektif (kusurlu) sorumluluk anlayışına geçilmiştir. Mali içerikli idari işlem ve eylemler genellikle uzun bir süreci ifade ettiğinden kamu zararı ile kamu zararına neden olan haksız fiil arasındaki illiyet bağı, ortak illiyet şeklinde belirlemektedir. Ortak illiyet, her biri tek başına zararı doğurmaya elverişli olmayan birden fazla sebebin, bir araya gelerek zararlı sonucu doğurmasıdır. Ortak illiyette sebeplerden yalnız biri tek başına sonucu doğurmaya yetmez. Birden çok şahsın kusurlu fiilinin

¹² En sık karşılaşılan örneği; üniversite öğrencilerinin kullandığı öğrenim kredilerinin, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usûlü Hakkında Kanununun 102'inci maddesine göre temerrütten itibaren beş yıl içinde tahsili gerekirken bu sürenin geçirilerek kamu zararına neden olunmasıdır.

¹³ Örnek karar: Sayıştay Temyiz Kurulunun 4/1/2017 tarihli 40984 dosya ve 42554 tutanak numaralı kararı (Şişman, 2017:176).

¹⁴ Performans denetimi ile tespit edilmektedir.

¹⁵ Vergi uzlaşma komisyonlarının takdir yetkisini aşım aşmadığı sorgulanmaktadır.

¹⁶ Mükellefler yargı yoluna gidip idareden zararlarını tazmin etme yoluna gittiğinden dolaylı olarak kamu zararına yol açmaktadır.

¹⁷ Kamu kaynağında azalmaya neden olmaktadır.

bir araya gelerek zararlı sonucu doğurması gerekmektedir ki kamu zararı genellikle bu şekilde ortaya çıkmaktadır. Ortak illiyette failler (kamu personeli), zarardan müteselsilen (zincirleme) sorumludur (Kılıçoğlu, 2001:182).

Kamu zararının faillerinin mali, idari ve cezai sorumlulukları bulunmaktadır. Mali yönden ortaya çıkan kamu zararını gidermekle yükümlüdürler. Bunun usûlü 6085 sayılı Sayıştay Kanununun 53'üncü maddesinde belirtilmiştir:

“Sayıştay ilamları (tazmin hükmünün varlığında) kamu zararının kesinleşmesinden itibaren doksan gün içerisinde ödetilir. Tazmin hükmünün infazından, tazmin ilamlarının gönderildiği kamu idarelerinin üst yöneticileri sorumludur. İlamlarda belirtilen tazminin miktarı, tesis edilen hükmün tarihinden itibaren kanuni faiz uygulanarak mer'î İcra ve İflas Kanunu hükümlerine göre tahsil edilir.”

2.2.3. Ceza Hukuku Yönünden

Türk Ceza Kanunu'ndaki (TCK) suçlardan bazıları yalnız memuriyete özgüdür. Söz konusu suçlardan ihaleye fesat karıştırma (TCK m.235), edimin ifasına fesat karıştırma (TCK m.236), zimmet (TCK m.247), irtikap (TCK m.250), denetim görevinin ihmali (TCK m.251), rüşvet (TCK m.252), görevi kötüye kullanma (TCK m.257) ve kamu görevinin terki veya yapılmaması (TCK m.260) suçları, kamuda verimliliği olumsuz yönde etkileyen ve kamu görevlilerince işlenebilen cürümlerdir. İhaleye fesat karıştırma suçunun cezası üç yıldan yedi yıla kadar hapis, edimin ifasına fesat karıştırma suçunun cezası üç yıldan yedi yıla kadar hapis, zimmet suçunun cezası beş yıldan oniki yıla kadar hapis, irtikap suçunun cezası beş yıldan on yıla kadar hapis, denetim görevinin ihmali suçunun cezası üç aydan yedi yıla kadar hapis, rüşvet suçunun cezası dört yıldan oniki yıla kadar hapis , görevi kötüye kullanma suçunun cezası altı aydan iki yıla kadar hapis ve kamu görevinin terki veya yapılmaması suçunun cezası üç aydan bir yıla kadar hapistir. Bu suçların manevi unsuru aynı olup doğrudan kasıttır (Toroslu, 2005:271 vd.). Kamu personelinin kusuruyla sebebiyet verdiği kamu zararı, bu suçlara konu olmamakta, sadece mali hukuk yönünden sonuç doğurmaktadır. Yanı sıra ilgili kamu personelinin mali belgelerdeki ve diğer idari evraktaki hesap hatası cezai sonuç doğurmaz (error calculi non nocet), yazı hatası da aynı hükümdedir (error insyllaba non nocet).



Manevi unsur yönündense kasten işlenmiş olmakla birlikte maddi unsur yönünden kamu zararına, kamunun zararına veya görev zararına yol açmak suretiyle doğrudan ya da dolaylı şekilde verimliliğin ihlaline neden olan suçlar, Sayıştay denetimi (dış denetim) esnasında tespit edilebileceği¹⁸ gibi ihbar, şikâyet, ikrar gibi diğer şekillerde de tespit edilebilmektedir.

Sayıştay denetimi sırasında ceza hukuku boyutu olduğu değerlendirilen bir fiile rastlandığı takdirde, ilgili denetim görevlisi tarafından tüm bulgular derhal tespit edilerek durum Sayıştay Başkanlığına bildirilir. Sayıştay Başkanının görev vereceği daire, en fazla on beş gün sürecek tetkik çerçevesinde elde edilen ilk delillerin kamu davası açılmasını gerektirecek nitelikte olduğunu değerlendirirse, dosya sorumluların bağlı olduğu kamu idaresinin üst yönetimine veya müsnet suçun niteliğine göre doğrudan soruşturma açılması için Sayıştay Başsavcılığınca yetkili Cumhuriyet savcılığına gönderilir. (Sayıştay Kanunu 78'inci madde). Söz konusu yargı sürecini başlatan denetim raporunda, ekonomik verimliliğin nasıl ihlal edildiğine dair mali tablolara dayalı somut bilgi ve veriler yer almalıdır.

Verimlilik ihlali, idari denetim yoluyla da tespit edilebilmektedir. Böyle durumlarda yine kasıt ya da kusur durumuna göre ön değerlendirme yapılmalı, TCK'da yazılı suçlar yönünden adli makamlarca ceza soruşturması/kovuşturulması başlatılması için gerekli işlemler başlatılmalıdır.

2.2.4. Özel Hukuk Yönünden

Kamu personelinin verimlilik konusunda gereken özen ve ihtimamı göstermemesi özel hukukta da birtakım hüküm ve sonuçlar doğurmaktadır.

Denetim raporlarındaki bulgulara göre kamu kaynaklarını verimli kullanmayarak zarara neden olduğu tespit edilen kamu görevlilerine söz konusu zararın ödettilmesi için asliye hukuk mahkemelerinde idare tarafından alacak davaları ikame edilmektedir. Kamu görevlilerin faaliyetleri esnasında üçüncü kişilere zarar vermeleri durumunda, zarar görenlerin maddi ve manevi zararlarının karşılanması talebi kamu idareleri tarafından karşılanmış ise; kamu idarelerinin sorumlu kamu görevlilerine rücu hakkı bulunmaktadır (Anayasa m.129/5). KMYKK'nın 71. maddesinde kamu zararının unsurları arasında sayılan

¹⁸ 2012 yılından bu yana Sayıştayca 113 dosya TCK bağlamında suç unsuru bulgusu tespit edildiğinden adli mercilere intikal ettirilmiştir (Çetin, 2020:76).

kusur, 6098 sayılı Borçlar Kanunundaki haksız fiil hükümleri ve diğer özel hukuk hükümlerine göre tespit edilip Sayıştay yargısının veya adli yargının konusuna girmekte, her iki durumda da taraflardan biri bütçe hakkını gerçekleştiren mercii, diğeri ise kamuyu zarara uğrattığı iddia edilen personel olmaktadır. İdarenin yetkisini hukuka aykırı kullanması (hukuka aykırı bir kararın yerine getirilmesi veya hukuka uygun bir kararın hukuka aykırı şekilde yerine getirilmesi) fiili yol (voie de fait) diye adlandırılmakta ve kural olarak fiili yoldan doğan davalara adli yargıda bakılmaktadır (Gözübüyük ve Tan, 2010:203). Kamu zararını doğuran olaylar da büyük ölçüde fiili yol tanımı ile örtüşmekte, bununla birlikte kendine özgü (sui generis) bir özellik göstermektedir. Nitekim Sayıştay yargısı da kendine özgü yargı diye adlandırılmaktadır (Çetin, 2020:64).

Bütçe hakkının gerçekleşmemesinde zarar gören üçüncü kişi daima kamudur. Buradaki kamu kavramının içinde tüm vatandaşlar ve kamu vicdanı yer almaktadır. Vatandaşların hem bütçe hakkından hem de iyi yönetim hakkından doğan birtakım beklentileri bulunmaktadır. Bunlardan en doğal olanı, kamu kaynaklarının en verimli, en etkin ve en tutumlu şekilde kullanılarak kamu hizmetine dönüştürülmesidir. Bütçe hakkında, hakkı zayı olan vatandaşların bireysel yollardan haklarını aramaları (hesap sormaları) mümkün değildir. Vatandaşların yerine Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM), namına Sayıştay, harcamaları gerçekleştiren kamu idarelerinin üst yönetimleri ve yargı kuruluşları bütçe hakkında fiilen hak arayan (hesap soran) taraflardır. Söz konusu hesap sorma, idari, mali, cezai yaptırımlar şeklinde tezahür edebileceği gibi bütçeden hukuka aykırı şekilde eksilen tutarın tazminatla iadesini sağlamak için özel hukuk yoluyla da olabilmektedir. Danıştaya göre de idarelerin, dava konusu olaylarda kişisel kusuru ve sorumluluğu tespit edilen görevlilere adli mahkemelerde rücu etmesi Anayasadan kaynaklanan bir zorunluluktur.¹⁹

¹⁹ Örnek karar: Danıştay 5. Dairesinin 25/12/2001 tarihli E:1998/1970 K:2001/5153 sayılı kararı (Akalan, 2011:31)



SONUÇ

Kamuda verimliliğin sağlanabilmesi için tüm kamu çalışanları nezdinde verimlilik bilincini yerleştirmek zarurettir. Zira her personel, kamu mekanizmasının ayrılmaz ve göz ardı edilemez birer parçasıdır.

Verimlilik bilincine sahip personel, iktisadi insan (homoeconomicus) modelinin kamu yönetimin yansıması ve iktisadi personel (virgameconomicus) adını almış (Çetin, 2018:543) modern hâlidir. İktisadi insan, nasıl ki rasyonel karar verme modelinin insan üzerine uygulanmış modeli (Erdoğan ve Doğan, 2012:16) ise iktisadi personel de rasyonel çalışma prensibinin personel üzerine uygulanmış modelidir. Söz konusu rasyonel çalışma prensibinin merkezinde iyi yönetim hakkına göre tasarlanmış ve stratejik yönetim anlayışına göre kurgulanmış bir idare bulunmaktadır. Böyle bir idare anlayışı içinde konumlanan personel ise kamu kaynaklarının ilk defa kullanılmaya başlanmasından kamu hizmetine dönüştürülerek halka sunulmasına değin geçen sürecin tüm aşamalarında verimlilik ilkesine göre hareket etmeli ve aksi bir tutumun idari, mali, hukuki ve cezai sonuçları olacağını bilmelidir.

KMYKK öncesi dönemde “fazla ödeme” diye adlandırılan ancak kusursuz sorumluluğa dayandığı için mahiyeti ve unsurları tereddütlere mahal vermeyecek şekilde ifade edilemeyen “kamuyu zarara uğratma olgusu”, KMYKK ile birlikte “kamu zararı” adını almış ve ilgili mevzuatta esasları açıklanarak tespiti ve sonuçları yönünden hukuki bir temele oturtulmuştur. Kamuyu zarara uğratma olgusunun somutlaşmasıyla birlikte kamu görevlilerinin verimliliğinin hukuki boyutu da berraklaşmıştır.

Kamu görevlilerinin verimliliğinin hukuki boyutu, uhdesinde idari, mali ve cezai yönleri barındıran genel bir kavramdır. Kamu zararı bulgularının sorgulanmasından ilgilinin (zararla illiyet bağı bulunan sorumlunun) idari, mali ve cezai hesap vermesine kadar geçen süreç, hukukun farklı fakat konu yönünden birbirleriyle bağlantılı sahalarına temas etmektedir.

Geleneksel kamu yönetimindeki normatif hukuka sıkı sıkıya bağlı, disiplinli memur yaklaşımı, iyi yönetim gibi modern yönetim modelleri ile birlikte “etik personel” yaklaşımına doğru evrilmektedir. Bu doğrultuda kamu idarelerinde ve meslek örgütlenmelerinde etik kodlar hazırlama ve etik komisyonları kurma

seferberliği dikkat çekmekte ve personelin etik ilkelere içten bir bağlılıkla riayet etmesi beklenmektedir. Geline nokta itibarıyla kamu yönetiminde etik, şeffaf yönetimin ve yönetişimin sağlanması açısından kilit bir rol oynamaktadır (Yüksel, 2006:185). Nitekim hemen her etik koddan personel verimliliği, şeffaflık, hesap verebilirlik gibi geleneksel yönetim anlayışının ötesine geçen ve personeli merkeze alan kavramlara vurgu yapıldığı görülmektedir. Usûlsüzlük, yolsuzluk, savurganlık gibi kamu kaynaklarının verimli kullanımı sorumluluğuyla bağdaşmayan fiilleri işleyenlerin etik değerlere bağlılıkla iyi yönetişimi ortak paydada toplayamadıkları dikkat çekmektedir. Kamuda verimsizlikle sonuçlanan her çeşit işlem ve eylem, kötü yönetişimin eseridir (Örselli, 2010:510). O hâlde kamuda verimsizliğin önüne geçebilmek için en rasyonel çare, iyi bir yönetişim modelinin kurulmasını (Güran ve Tosun, 2003:157) ve yürütülmesini sağlamak olmalıdır.

Hukuk, dinamik bir disiplin olduğu için her zaman toplumsal düzeni ve gelişmeleri şekillendiren bir rol üstlenmemekte; bazen de toplumsal düzenden ve gelişmelerden etkilenecek kendisini şekillendirmektedir. Verimlilik ilkesinin benimsenmesi gibi kamu mali yönetimine ivme kazandıran gelişmeler sayesinde mali hukuk başta olmak üzere hukuk alanında birtakım değişimler yaşanmaktadır. Bu değişim sürecinde verimliliğin klasik disiplin hukuku anlayışının ötesine taşınarak etik kodlar arasında kendine yer bulması suretiyle Kamu Görevlileri Etik Kurulunun ve kurumların etik komisyonlarının çalışma sahasına yeni konu başlıkları eklenmiştir.

Kamu yönetimi literatürüne eklenen ve hukuki konulara da derinlemesine temas eden modern kavramlar sayesinde yönetim ve örgüt disiplininin çehresi değişmekte ve buna mukabil karşımıza yeni bir kamu personeli portresi çıkmaktadır. Modern kamu yönetiminde hem kurumsal hem de ülkesel hedeflere ulaşabilmek için tüm kamu görevlilerinin verimlilik ilkesini içselleştirmesi, her türlü iş, işlem ve eylemlerde verimliliğe azami özen ve ihtimamı göstermesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

Agricola, G. (1912). *De Re Metallica*, Çev. Herbert Clark Hoover, Lou Henry Hoover, London: Mining Magazine Publishing.

Akalan, A. R. (2011). "Kamu Zararlarının Tamini Konusunda Mevzuattan ve Uygulamadan Kaynaklanan Problemler ve Çözüm Önerileri", *Türk İdare Dergisi*, 2011(473), ss. 9-41.



Aktel, M. (1998). “Tanzimat Fermanının Toplumsal Yansıması”, Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi, 3(3), ss. 177-184.

Akyel, R. ve Baş, H. (2010). “Kamu Yönetimi ve Denetimi Bağlamında Sayıştayın Anayasal ve Yargısal Konumu”, Maliye Dergisi, 2010/158, ss. 374-387.

Aksoy, M. (2021). Hesap Yargılamasında Karşılaşılan Sorunlu Bazı Konular, Kamu Zararı ve Sorumluları, Ankara: Sayıştay Matbaası.

Alankuş, Z. (2021). “Covid-19’un Gölgesinde Dijital Pazarlama ve Yeni Yaklaşımlar”, Halkla İlişkiler ve Reklam Çalışmaları Dergisi (HİRE), 4(1), ss. 94-25.

Albayrak, M. (2010). Notlu Atfı Uygulamalı Türk Ceza Kanunu, Ankara: Adalet Yayınevi.

Aldemir, M. C. (1985). Örgütler ve Yönetimi (Makro Bir Yaklaşım), İzmir: Bilgehan Basımevi.

Badelt, C. (1984), “New Concepts for the Supply of Government Services”, In Public Finance and the Quest for Efficiency, Ed., H. Hanusch, Detroit: IIPF Publishing, ss. 118-288.

Başbakanlık (2012). Harcama Birimleri Kılavuzu, 2. Sürüm, Ankara: Başbakanlık Yayınları.

Bozkurt, M. (2010). “İyi Mali Yönetimin Gerçekleştirilmesinde İç Denetim İç Kontrol”, SAYDER Dış Denetim Dergisi, 2010(3), ss. 129-136.

Bozkurt, Ö. ve Ergun, T. (2014). Kamu Yönetimi Sözlüğü, Ed., S. Sezen, Ankara: TODAİE Yayınları.

Boztepe, M. (2018). “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Geleneksel Kamu Personel Rejimi Üzerine Etkileri”, Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 20(3), ss. 191-210.

Büyükkılıç, D. (2008). Verimlilik ve Toplam Faktör Verimliliği El Kitabı, Ankara: Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları.

Canpolat, H. ve Cangir, M. (2010). “Değişen Dünyada Kamu Yönetiminin Geleceği ve Türkiye’nin Reform Gündemi: Devletin Daha Fazla Demokratikleşmesi”, Türk İdare Dergisi, 2010(466), ss. 1-23.

Cochran, E. C., Mayer, L. C., Carr, T. R., Cayer N. J., Mckenzie, M. J. ve Peck, L. (2012). *American Public Policy: An Introduction*, Boston: Wadsworth Publishing.

Çalık, O. (2020). *Kamu İhale Mevzuatı: Denetçi Yardımcıları İçin Ders Notları*, Ankara: Sayıştay Matbaası.

Çataloluk, C. (2008). “Batı Toplumlarında Toplumsal Yapı Değişimleri ve Bütçe Hakkının Gelişimi”, *DEÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(1), ss. 72-94.

Çetin, İ. (2014). “Teknolojinin İstihdama ve İş Hukukuna Etkisi”, *Sayıştay Dergisi*, 2014(95), ss. 49-75.

Çetin, İ. (2018). “Kamu Mali Yönetiminde 3E Kuralı”, *Türk İdare Dergisi*, 2018(487), ss. 517-553.

Çetin, İ. (2020). “Sayıştay Yargısının Etkinliği” *Türk İdare Dergisi*, 2020(490), ss. 61-91.

Çiçek, M. M. (2013). “Yolsuzluklara Karşı Çaresizlik!”, *Yönetişim: Türk Kamu Yönetimine Yansımaları*, Ed: F. N. Genç, Konya: Çizgi Kitabevi Yayınları, ss. 109-142.

Çolak, H. B. (2008). *Son Değişiklikleriyle Birlikte Konu Anlatımlı 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu*, Ankara: Kendi Yayını.

Çoşkun, G. (1994). *Devlet Bütçesi: Türk Bütçe Sistemi*, Ankara: Turhan Kitabevi.

Engin, G., Oğuzhan, A. ve Ünsar, A. S. (2015). “Duygusal Tacizin İşten Ayrılma ve Örgütsel Bağlılığa Olan Etkisi: Konu ile İlgili Bir Araştırma”, *Verimlilik Dergisi*, 2015(4,) ss. 65-76.

Eker, A. (2009). “Küreselleşme ve Kamu Maliyesinde Yaşanan Dönüşüm”, *Küreselleşme ve Kamu Maliyesinde Yaşanan Dönüşüm*, Ed: A. Eker ve H. A. Şimşek, Ankara: Maliye Bakanlığı Yayınları, ss. 1-25.

Erdoğan, B. Z. ve Doğan, V. (2012). “Ekonomik İnsan’dan Sosyo-Ekonomik İnsan’a: Pazarlamanın İktisadi Temelleri ve Pazarlama İçin Bir Çıkarım”, *Tüketici ve Tüketim Araştırmaları Dergisi*, 4(2), ss. 11-32.

Eren, E. (2004). “Türkiye’de Kamu Alımları Sektöründe Kamu İhale Kurumu’nun



Yeri, Önemi ve Fonksiyonu”, Kamu İhale Kurumu, I. Uluslararası Kamu Alımlarında Saydamlık ve Verimlilik Sempozyumu, İstanbul, ss. 174-179.

Erhan, Ç. ve Sarıalioğlu, İ. (2019). “Osmanlı Modernleşmesinde Anglosakson Etkisi (1839-1852)”, Uluslararası İlişkiler Konseyi Dergisi, 16(63), ss. 87-104.

Ertek, T. (2013). Temel Ekonomi (Basından Örneklerle), İstanbul: Beta Yayınevi.

Falay, N. (1997), “Denetim, Verimlilik/Etkinlik/Tutumluluk (VET) ve Sayıştay”, Sayıştay Dergisi, Nisan-Haziran Özel Sayısı, ss. 20-21.

Gözübüyük, Ş. ve Tan, T. (2010). İdare Hukuku – Cilt 2: İdari Yargılama Hukuku, Ankara: Turhan Kitabevi.

Güran, M. C. ve Tosun, M. U. (2003). “Yolsuzlukla Mücadele Olgusu ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme”, Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 21(2), ss. 139-168.

Herber, B. P. (1979). Modern Public Finance, Illinois: Richard D. Irwin Publishing.

İlal, E. (1968). “Magna Carta”, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, 34(4), ss. 210-242.

Karabıçak, O. (2014). “Verimlilik Ücret İlişkisi”, Devlet Personel Başkanlığı, Kamu Kurumlarında Personel Verimliliği Projesi 1. Ön Değerlendirme Toplantısı Sunumu, ss. 55-66.

Kartalçı, K. (2019). Cumhurbaşkanlığı Yönetim Sistemi Açısından Bütçe Süreci ve Bütçe Hakkı, Bursa: Ekin Yayınevi.

Kefala, G. T. (2011). “Good Governance Enhance The Efficiency And Effectiveness Public Spending -Sub Saharan Countries”, African Journal Of Business Management, 5(11), ss. 3995-3999.

Keraudren, P. (1998). “New Public Management Reform in the United Kingdom”, Innovation in Public Management, Ed., T. Verhejen ve D. Coombes, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, Cheltenham, ss. 232-235.

Kılıçoğlu, A. (2001). Borçlar Hukuku - Genel Hükümler, Cilt: 1, Ankara: Turhan Kitabevi.

- Kılıçoğlu, M. (2002). Sorumluluk Hukuku, Cilt 1: Sözleşme Dışı Sorumluluk, Ankara: Turhan Yayınevi.
- Kırılmaz, M. ve Atak, F. (2015). “Kamu Mali Yönetiminde Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik Araçları: Faaliyet Raporları”, Ombudsman Akademik Dergisi, 2(3), ss. 189-217.
- Kolçak, M. (2006). Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun Türk Mali Sistemine Getirdikleri (5436 Sayılı Kanun Değişiklikleriyle), Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 7(1), ss. 354-386.
- Konukman, A. (2015). “Türkiye’de Bütçe Hakkının Kullanımı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, Artvin Çoruh Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi, 2015(1), ss. 23-65.
- Küçüköğlü, M. T. (2018). “Psikolojik Güçlendirme, İş Tatmini ve Çalışan Performansı Arasındaki İlişkiler: Türkiye’deki Üniversiteler Genelinde Bir Araştırma”, Verimlilik Dergisi, 2018(3), ss. 143-164.
- Lane, J. E. (2009). State Management: An Enquiry Into Models of Public Administration and Management, New York: Routledge T&F Group.
- Maliye Bakanlığı (2004). Ulusal ve Uluslararası Çalışmalar Işığında Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Ankara: Bakanlık Yayınları.
- Maliye Bakanlığı (2005). Kamu İç Kontrol Standartları, Ankara: Bakanlık Yayınları.
- Maliye Bakanlığı (2021). Ekonomi Reformları Eylem Planı, Ankara: Bakanlık Yayınları.
- Metin, S. (2018). Magna Carta ve Sened-i İttifak’tan Bugüne, İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık.
- Mihau, D. M., Opreana A. ve Cristescu, M. P. (2010). “Efficiency, Effectiveness and Performance of the Public Sector”, Romanian Journal of Forecasting, 2010(4), ss. 132-147.
- Mutluer, K. (2012). Kamu Zararı Paneli, Ankara: Sayıştay Yayını, ss. 37-57.
- Okçu, M., Akman, E. ve Atatorun, M. (2010). “E-Devlet Kamu Yönetimini Etkili ve



Etkin Kılar Mı?”, Selçuk Üniversitesi 5. Kamu Yönetimi Sempozyumu: Türk Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları, Ed., O. Gökçe ve M. A. Çukurçayır, Konya, ss. 118-122.

Oğuzman, M. K. ve Öz, T. (2000). Borçlar Hukuku – Genel Hükümler, İstanbul: Filiz Yayınevi.

Orulluoğlu, C. (2015). Kamu Zararı, Ankara: Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayınları.

Örselli, E. (2010), “Kamu Kaynaklarının Yönetiminde Yolsuzluk Sorunu ve Yönetişim Yaklaşımı”, Yönetişim: Kuram, Boyutlar ve Uygulama, Ed: M. A. Çukurçayır, H. T. Eroğlu ve H. E. Uğuz, Konya: Çizgi Kitabevi.

Özay, İ. H. (1996). Günışığında Yönetim, İstanbul: Alfa Yayınevi.

Özel, K. C. (2018). “Etik ve Etik - Hukuk Arasındaki İlişki”, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, (9)33, ss. 685-708.

Özçelik, B. (2012). Kamu Zararı Paneli, Ankara: Sayıştay Yayını, ss. 10-18

Özmüş, L. (2005). “Desantralizasyon (Yerelleşme) ve Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası, 10. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı Bildirileri, Ankara, ss. 1-9.

Öztaş, N. (2017). Yönetim: Örgüt ve Yönetim Kuramları, Antalya: Otorite Yayınları.

Öztaş, N. (2019). “Weberyen Bürokrasi”, Bürokrasi, Ed., N. Öztaş, Ankara: Nobel Yayınevi, ss. 25-44.

Parlak, N. (2018). “Sayıştay Yargısında Kamu Zararı Kavramı: Sorunlar ve Öneriler”, Sayıştay Dergisi, 2018(108), ss. 7-38.

Pehlivan, O. (2017). Devlet Bütçesi, Trabzon: Celepler Matbaacılık.

Peston, M. (1981). Kamu Malları ve Kamu Kesimi, Çev., Nihat Falay, İstanbul: Akbank Yayınları.

Polat, K. (2019). “Yeni Kamu Hizmeti ve Bürokrasi”, Bürokrasi, Ed., N. Öztaş, Ankara: Nobel Yayınevi, ss. 331-352.

Prokopenko, J. (1992). *Productivity Management – A Practical Handbook*, Geneva: International Labour Organization Publishment.

Sancakdar, O. (2010). “Türk Hukuku’nda Gerekli Denetimin Yapılmamasına Bağlı Hukuki Sonuçlar”, İstanbul Kültür Üniversitesi: Vergi Hukuku Örneğinde Hukuka Uygun ve Etkin Kamu Denetimi Sempozyumu, Ed., B. Öztürk ve F. Başaran Yavaşlar, Ankara: Seçkin Yayınevi, Ankara.

Sarıca, S. Ö. (2015). “Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılandırma Çalışmalarının Bireyselci ve Kurumsalçı Yaklaşımlar Açısından İncelenmesi”, Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 8(1), ss. 378-399.

Sarıtaş, H. (2009). “İhaleye Fesat Karıştırma ve Edimin İfasına Fesat Karıştırma Suçları”, *Sayıştay Dergisi*, 2009(73), ss. 51-68.

Şentürk, S. H., Karakurt, B. ve Şahingöz, B. (2017). “Mali Disiplin ve Enflasyon İlişkisi Üzerine Bir Analiz: Türkiye Örneği”, *Uluslararası Ekonomi ve Yenilik Dergisi*, 3(2), ss. 185-204.

Şişman, G. (2017). *Sayıştay Yargısında Vergi Alacağı Açısından Kamu Zararı*, Ankara: Seçkin Yayınevi.

Tezcan, D., Erdem, M. R. ve Önok, M. (2008). *Teorik ve Pratik Ceza Özel Hukuku*, Ankara: Seçkin Yayınevi.

Toroslu, N. (2005). *Ceza Hukuku – Özel Kısım*, Ankara: Savaş Yayınevi.

Turguter, N. ve Tokmaklı, C. (2004). *Gerekçeli ve Açıklamalı Kamu İhale Kanunu ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu*, Ankara: Turhan Kitabevi.

Turguter, N. (2012). *Kamu Zararı Açıklaması*, Ankara: Kendi Yayını.

Turguter, N. (2015). “Kamu Zararı ve Sayıştay Uygulaması”, *Kamu Zararı ve Sorumluluk Çalıştayı*, Ankara: Sayıştay Yayınları, ss. 223-232.

Turguter, N. ve Altıntaş, A. (2016). *Kamu İhalelerine Yönelik Başvuru Rehberi*, Ankara: Adalet Yayınevi.

Tutum, C. (1995). “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma”, *Yeni Türkiye, Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı*, 1995(4), Ankara, ss. 129-141.



- Türedi, H. ve Karakaya, G. (2015). "COSO İç Kontrol Modeli ve Kontrol Ortamı", Finans, Politik & Ekonomik Yorumlar Dergisi, 52(602), ss. 105-110.
- Uzun, Y. (2017). "Güncellenen Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Etik Kurallar Standardı (ISSAI 30) ve Uygulaması", Sayıştay Dergisi, 2017/107, ss. 7-36.
- Ünsal, H. (2002). "Görev Zararının İncelenmesi ve Değerlendirilmesi", Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi, 2002(1), ss. 229-244.
- Vural, İ. Y. (2007). "Mali Disiplin ve Ekonomik İstikrarın Sağlanmasında Yeni Bir Araç: Maliye Politikası Kuralları", Kurumsal Maliye Politikası, Ed., C. Can Aktan, D. Dileyici ve Y. Vural, Ankara: Seçkin Yayınevi, ss. 98-106.
- Yağcı, P. (2020). "Mülkiyet Hakkı Kapsamında Kamu Mallarının Hazcedilmezliği Üzerine Bir Değerlendirme", İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 11(2), ss. 600-616.
- Yalçındağ, S. (1997). "Yerel Yönetimlerde Etkinlik", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 6(1), ss. 3-15.
- Yıldız, Z. (2013), Politika Sözlüğü, İstanbul: Etkileşim Yayınları.
- Yılmaz, O. (2006). "Stratejik Planlama ve Kamusal Örgütlerde Esneklik Arayışları", Kamu Maliyesine Yeni Bakış (Teori ve Uygulama), Ed., N. Falay, M. Şahin ve A. Kesik, Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Yorgova, Y. (2015). "On The Efficiency of Public Administration Personnel Management Through Investigation of Job Satisfaction", International Journal of Economy and Society, 2015(1), ss. 92-95.
- Yükçü, S. ve Atağan, G. (2009). "Etkililik, Etkinlik ve Verimlilik Kavramlarının Yarattığı Karışıklık", A.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 23(4), ss. 1-13.
- Yüksel, C. (2006). "Kamu Yönetiminde Etik ve Türk Kamu Yönetiminde Etik Hakkında Yeni Yasal Düzenlemeler", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, LXIV(2), ss. 167-212.
- Zengin, O. (2014). "Kamu Yönetiminde Verimlilik Algısı", Devlet Personel Başkanlığı, Kamu Kurumlarında Personel Verimliliği Projesi 1. Ön Değerlendirme Toplantısı Sunumu, ss. 23-36.

