

# ÜST YÖNETİCİNİN HARCAMA YETKİLİSİ OLMASI

Ramazan ŞENER / rsener@comu.edu.tr

Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Mali Hizmetler Uzmanı

## 1. Giriş

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile getirilen mali yönetim sisteminin, eski mali yönetim sistemiyle arasındaki en önemli farklardan birisi üst yöneticilerin mali yönetim içindeki yeri konusundadır.1050 sayılı Kanunla kurulan eski mali yönetim sisteminde üst yöneticiler bütçelerin sahibi ve birinci derece ita amiridirler ve harcama sürecinin içindedirler. Yeni mali yönetim sisteminde ise her ne kadar üst yöneticiler bütçenin uygulanmasından sorumludurlar denilmekteyse de harcama sürecinin dolayısıyla mali yönetimin dışında kalmışlardır. Bu çalışma üst yöneticinin harcama yetkilisi olamayacağı ile ilgili bazı tespitler yapmak amacıyla kaleme alınmıştır.

## 2. Sorumluluk İlişkisi

Bir mali usul kanununun birincil işlevi, mali işlerin neler olduğu; bu işlerin ne şekilde ve hangi görevli tarafından ve ne tür bir yetki kullanılarak yapılacağı ve yapılmasının,yapılmamasının veya yanlış yapılmasının sonuçlarının ne olacağına düzenlenmesidir.1050 sayılı Kanun üst yöneticileri ve üst yönetici adına hareket eden yüksek dereceli memurları “Birinci derece ita amiri” olarak isimlendiriyordu.5018 sayılı Kanunda aynı anlayışı biraz farklı bir isimlendirme ile sürdürmektedir. Bu kanunda ita amiri sıfatı kullanılmaksızın doğrudan üst yöneticilerden söz edilmiştir. Bakanlıklarda müsteşar, diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali, belediyelerde belediye başkanı üst yönetici olacağı açıklanmıştır. Bu tanımlama özel sektördeki CEO (Chief Executive of Organization) postuna karşı gelmektedir. Üst yöneticiler bağlı oldukları bakan ile birlikte parlamentoya hesap verirler ve sorumluluklarına tayin de parlamentoya aittir.

## 3. Harcama Sürecindeki Aktörler

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, yetkilileri ve bunların yetki ve sorumluluklarını tarif etmiş, bu suretle yeni adem-i merkezîyetçi yapının çalışmasını düzenlemiştir. Bu anlamda üst yönetici, harcama yetkilisi, gerçekleştirme görevlisi, muhasebe yetkilisi ve iç denetçi yetki, görev ve unvan tanımlamaları yapmış, harcama sürecindeki aktörlerin belirlenmesi ve sorumluların tespiti konusunu açıklığa kavuşturmuştur.

### 3.1. Üst Yönetici

Kanunda üst yönetici mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi ve izlenmesinden sorumlu tutulan kişi olarak tarif edilerek “Bakanlıklarda müsteşar, diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali, belediyelerde belediye başkanı üst yöneticidir” ifadesine yer verilmiştir. Ayrıca üst yöneticilerin Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahalli idarelerde ise meclislerine karşı sorumlu oldukları belirtilerek, üçüncü fıkrasında da bu sorumluluklarının gereklerini harcama yetkilileri, mali hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirecekleri belirtilmiştir.

### **3.2. Harcama Yetkilisi**

Kanunda harcama yetkilisi ise harcamaların bütçe ilke ve esaslarına uygun olmasından ve harcama talimatlarının kanun, tüzük ve yönetmelikler ile diğer mevzuata uygun olmasından sorumlu tutulmuştur. “Bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin üst yöneticisi harcama yetkilisidir” denilmekle harcama yetkilisi’nden kimin kastedildiğinin anlaşılması sağlanmıştır. Aynı madde de “Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde; idareler, merkez ve merkez dışı birimler ve görev unvanları itibarıyla harcama yetkililerinin belirlenmesine, harcama yetkisinin bir üst yönetim kademesinde birleştirilmesine ve devredilmesine ilişkin usul ve esaslar Maliye Bakanlığınca belirlenir.” hükmüne yer vermiştir. Bu hükme istinaden Bakanlıkça Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliğ (Sıra No:1 ve Sıra No:2) çıkarılarak genel esaslar belirlenmiştir.

#### **3.2.1. Harcama Yetkilisinin Belirlenmesi**

Genel yönetim kapsamındaki tüm kamu idarelerinin bütçeleri, analitik bütçe sınıflandırmasına göre hazırlanmaktadır. Analitik bütçe sınıflandırması; kurumsal sınıflandırma, fonksiyonel sınıflandırma, finansman tipi sınıflandırma ve ekonomik sınıflandırma olmak üzere dört gruptan oluşmaktadır. Kurumsal sınıflandırmada dört düzeyli ve sekiz haneli bir kodlama sistemi benimsenmiş olup, birinci düzeyde Cumhurbaşkanlığı, Türkiye Büyük Millet Meclisi, yüksek yargı organları ile bakanlıklar ve bütçe türleri, ikinci düzeyde birinci düzeyde tanımlanan yöneticilere karşı doğrudan sorumlu birimler ile bütçe türleri kapsamında yer alan kurumlar, üçüncü düzeyde ana hizmet birimleri gibi ikinci düzeye bağlı birimler, dördüncü düzeyde ise destek ve lojistik birimler ile politika uygulayıcı birimler yer almaktadır. Buna göre, kurumsal sınıflandırmanın üçüncü ve dördüncü düzeyinde yer alan birimler, bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama birimlerini, bu birimlerin en üst yöneticileri de harcama yetkililerini ifade etmektedir. Kural olarak harcama yetkilisinin belirlenmesinde esas kriter, analitik bütçe sınıflandırması çerçevesinde kurumsal sınıflandırmanın üçüncü ve dördüncü düzeylerine göre ödenek tahsis edilen harcama birimlerinden hareket ederek belirleme yapmaktır. Bu genel ilkeye rağmen bazı kamu idarelerinin bütçelerinin Analitik Bütçe Sınıflandırmasına göre sınıflandırılmasında zorluk bulunması veya bazı idarelerin personel yetersizliği nedeniyle harcama yetkililerinin belirlenmesinde güçlük yaşanması, genel ilke çerçevesinde düzenleme yapılmasını engellemektedir. Bu gibi durumlarda, diğer ifadeyle 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 yürütülebilmesi de mümkündür. Bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama birimlerinden en üst yöneticisi bulunmayan birimlerin harcama yetkilisi üst yönetici tarafından belirlenir.

#### **3.2.3. İhale Yetkilisi**

4734 sayılı Kamu İhale Kanun’unun 4 üncü maddesinde ihale yetkilisi, “idarenin, ihale ve harcama yapma yetki ve sorumluluğuna sahip kişi veya kurulları ile usulüne uygun olarak yetki devri yapılmış görevlileri” olarak tanımlanmıştır. Bu nedenle 5018 sayılı Kanun kapsamındaki idarelerde harcama yetkilisi aynı zamanda ihale yetkilisi olacaktır.

#### **4. Sonuç**

Üst Yöneticilerin, 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununda ita amiri sıfatıyla harcama yapma görev ve sorumlulukları bulunmaktaydı. 5018 Sayılı Kanunda ise açık olmayan ancak uygulamada ortaya çıkıp, şekillenecek olan bir yönetim sorumlulukları söz konusudur. Üst Yöneticilerin mali işlemlerin bizzat gerçekleştirilmesi sürecinde görev almamaları; öncelikli olarak Kanunda öngörülen yapıya uygun bir mali yönetim yapılanması ve sürecini kurup, bu yapıyı ve işleyişini takip edip, denetlemek ve yönlendirmek olmalıdır. Aynı zamanda, aksaklıkları yetersizlikleri giderip, her tür kötü yönetimden kaynaklanan kamu zararlarının takip ve tahsilini sağlamaları gerekmektedir. Bu nedenlerle üst yönetici ve yardımcılarının, harcama yetkilisi olması 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun geneline uygun değildir.