

HARCAMA YETKİLİLERİ İLE İLGİLİ BAZI ÇELİŞKİLER VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Prof. Dr. Asaf VAROL*

GİRİŞ

1999 yılı öncesinde Üniversitelerin bünyesinde yer alan bölüm ve birimlerin her birinin kendi Döner Sermaye İşletmeleri vardı. Bir üniversite çatısı altında bazen onlarca döner sermaye işletmesi faaliyet göstermekte idi ve her birinin kendine özgün yönetmeliği Resmi Gazete’de yayınlanıyordu. Bunun sonucu olarak da her bir işletmede ayrı ayrı işletme müdürleri, saymanlar, sayman mutemetleri, ayniyat memurları, veznedarlar, ambar memurları görev yapmakta idiler.

25 Aralık 1998 tarihli ve 23564 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2547 Sayılı Yükseköğretim Kanununun 58. Maddesine Göre Döner Sermaye İşletmelerinin Kurulmasında Uyulacak Esaslara İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmeliğin Geçici 1. maddesinde “*bünyelerinde birden fazla döner sermaye işletmesi bulunan üniversiteler ve yüksek teknoloji enstitüleri, bu Yönetmelik hükümlerine uygun olarak döner sermaye işletmelerini birleştirmek zorundadırlar*” hükmü kapsamında her bir üniversitede döner sermaye işletmelerinin sayısı 1999 yılı sonundan itibaren teke indirilmiştir [1].

Üniversitelerde döner sermaye işletmelerinin teke indirilmesi, başlangıçta farklı sorunların yaşanmasına neden olmuştur. Önceki teşkilat yapısına alışmış personel, başlangıçta sisteme adapte olmakta zorlanmıştır. Bunun sonucu olarak da yanlış işlemleri nedeniyle Sayıştay tarafından tazmine mahkum edilme hadiseleri yaşanabilmektedir.

24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun yayımlanması ile birlikte mali alanda yeni bir yapılanma içerisine girilmiştir [2]. Bu kanunun uygulaması ve anlaşılmasında hâlâ büyük sıkıntılar yaşanmaktadır. Kanunun yorumlanmasında ve uygulanmasında yaşanan sıkıntılar nedeniyle, Maliye

* Fırat Üniversitesi Döner Sermaye İşletme Müdürü, varol.asaf@gmail.com

Bakanlığı tarafından çeşitli konularda tebliğler yayınlanmış ve Sayıştay tarafından bazı yeni kararların alınması zorunluluğu doğmuştur.

5018 sayılı Kanun'a bağlı olarak 1 Mayıs 2007 tarih ve 26509 sayılı Resmi Gazete'de "*Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği*" yayımlanarak yürürlüğe girmiştir [3]. Bu düzenleme ile Döner Sermaye İşletmeleri bünyesinde köklü değişiklikler yaşanmaktadır. Yönetmeliğin yayınlanmasının akabinde henüz döner sermaye işletmesi olmayan kurumlar, yeni mevzuata göre döner sermaye işletmesi yönetmeliği hazırlamaktadırlar.

5018 sayılı Kanun'un Geçici 11 inci maddesine göre "*Bu Kanun kapsamında kamu idarelerinde kurulmuş döner sermaye işletmeleri 31.12.2010 tarihine kadar yeniden yapılandırılır*" hükmü gereğince, döner sermayeler 2010 yılı sonuna kadar yeniden yapılanmak zorundadırlar [4].

Harcama Yetkilileri İle İlgili Çelişkiler

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "*Harcama yetkisi ve yetkilisi*" başlıklı 31 inci maddesinde "*Bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir*" tanımı yapılmıştır. Ancak harcama yetkilisinin bu tanımı, bazı kuruluşların farklı teşkilatlanmaları nedeniyle yanlış yorumlanabilmektedir. Bu kargaşalığı gidermek için Maliye Bakanlığı, 31 Aralık 2005 tarih, 26040 (4. Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de "*Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliği (Seri No:1)*" yayınlamıştır [5]. Bu tebliğde Özel Bütçeli İdarelerde Harcama Yetkilileri net bir biçimde belirlenerek tablo halinde yayımlanmıştır (Tablo 1).

Tablo 1: Özel Bütçeli İdarelerde Harcama Yetkilileri [5]

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

Harcama Yetkilileri ile İlgili Bazı Çelişkiler ve Çözüm Önerileri

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 Uzm. Hukuk Müşavirliği Enstitü Müdürlük Merkez Başkanlık	Kurul Başkanı Genel Sekreterlik 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

Bu tabloda Üniversite ve İleri Teknoloji Enstitülerinde Üst Yöneticinin “Rektör” olduğunu, bütçe ile ödenek tahsis edilen harcama birimlerini sıralayarak harcama yetkililerinin kimlerden oluşacağı belirlenmiştir. Tabloya göre hastanenin harcama yetkilisi Başhekim, fakültelerde ise dekanıdır. Bu tabloya bakılarak bazı üniversitelerin döner sermaye işletmeleri için farklı uygulamaların yapıldığı görülür. Örneğin bazı üniversite döner sermaye işletmelerinde harcama yetkilisi olarak Başhekim, bazılarında ise Tıp Fakültesi Dekanı görevi yürütmektedir. Harcama yetkilisini dekan olarak atayanların gerekçesi, hastanenin tıp fakültesinin bir alt birimi olduğu ve “*Bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir*” tanımına göre dekanın harcama yetkilisi olarak atanmasının doğru olduğu yorumu yapılmaktadır. Oysa burada gözden kaçan önemli bir husus vardır. Tablo 1 Özel Bütçeli İdareler içindir ve Döner Sermaye İşletmelerini ilgilendirmemektedir. Döner Sermaye İşletmeleri için esas alınması gereken yönetmelik, “*Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği*”dir” [3].

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’nin 3 üncü maddesinde “*Harcama Yetkilisi: Bütçe ile ödenek tahsis edilen her bir işletmenin en üst yöneticisini veya anılan görevi yürütmekle görevlendirilen kişiyi*” işaret etmektedir. Bir Üniversitede Döner Sermaye İşletmesi altında farklı kodlara sahip (örneğin 105 Hastane, 102 Mühendislik Fakültesi Dekanlığı, 103 Veteriner Fakültesi gibi) birimler yer almaktadır. Üniversitelerde Döner Sermaye İşletmesi tekdir. Ancak bunlar ayrı işletmeler değildir. Bu cümlede geçen “*her bir işletmenin*” ifadesi, Sağlık Bakanlığı’na bağlı olarak işletilen farklı isimdeki hastaneler içindir. Örneğin Ankara’da bakanlığa bağlı birkaç hastane bulunmakta ve bunların işletmeleri birbirinden bağımsızdır.

Üniversitelerin Döner Sermaye İşletmeleri doğrudan Rektörlüğe bağlıdır ve bu nedenle harcama yetkilisi Rektördür. Maliye Bakanlığı da bu yönde yorum yaptığı, yeni kurulan Üniversitelerin Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliklerinden anlaşılmaktadır. Örneğin Sürt Üniversitesi’nin Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği 14.10.2008 tarihli ve 27024 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanmış ve yönetmeliğin 7 inci maddesinde Harcama Yetkilisi için “*İşletmenin harcama yetkilisi Rektördür. Rektör bu yetkisini uygun gördüğü ölçüde yardımcılarına, dekanlara veya enstitü, yüksekokul, araştırma ve uygulama merkezî müdürlerine devredebilir*” cümlesi yazılmıştır [6]. Bilindiği üzere döner sermaye yönetmelikleri öncelikle üniversitelerin senatolarından onaylanmaktadır.

Bilahare Yükseköğretim Kuruluna gönderilen bu yönetmelikler Maliye Bakanlığı'na ve Sayıştay'a gönderilerek görüşleri alınır, sonra Resmi Gazete'de yayımlanır. Bu durum Üniversite Döner Sermaye İşletmelerinin harcama yetkilisinin Rektör olduğunu teyit etmektedir.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 9 uncu maddesinin; 2 inci paragrafında “(2) *Harcama yetkilileri harcama yetkisini; yardımcılarına, yardımcısı olmayanlar ise hiyerarşik olarak bir alt kademedeki yöneticilere, kısmen veya tamamen devredebilirler*” ifadesi yazılmıştır. Yani bir Rektör yetkisini ya yardımcılarına ya da *hiyerarşik olarak bir alt kademedeki yöneticilere devredebilir*. Oysa üniversitelerin Döner Sermaye İşletmeleri yönetmeliklerindeki “...*Rektör bu yetkisini uygun gördüğü ölçüde yardımcılarına, dekanlara veya enstitü, yüksekokul, araştırma ve uygulama merkezi müdürlerine devredebilir*” ifadesi yer almaktadır. Dolayısıyla yetki devrinde yönetmelikler arasında çelişkiler mevcuttur.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 9 uncu maddesinin; 3 üncü paragrafında;

“(3) Harcama yetkisi aşağıdaki şartlara uygun olarak devredilir:

a) Yetki devri yazılı olmak zorundadır.

b) Devredilen yetkinin sınırları açıkça belirlenmiş olmalıdır.

c) Muhasebe yetkilisine yazılı olarak bildirilmelidir.”

ifadeleri yer almaktadır. Döner Sermaye İşletmesinin harcama yetki devrinin mutlaka yazılı yapılması zorunluluğu getirilmektedir. Bazı üniversite döner sermaye işletmelerinde yetki devrinin yazılı yapılmadığı, bazılarında Maliye Bakanlığı'nın tebliği esas alınarak Döner Sermaye İşletmeleri sanki Özel Bütçeli İdarelermiş gibi harcama yetkilisi belirledikleri bilinmekte, bu tür yanlış uygulamalarla zaman zaman karşılaşılmaktadır.

Yeni Görev Tanımlamaları

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile birlikte, önceden bilinen bazı kavramlar ortadan kalkmış ve bazı yeni kavramlar türetilmiştir. Örneğin Döner Sermaye İşletmeleri bünyesinde eskiden yer alan “*İşletme Müdürü*” kavramı yeni kanunda bulunmamaktadır. Bu kavramın yerini “*Gelir Gerçekleştirme Görevlisi*” almıştır. Önceki yönetmelikteki “*Sayman*” kavramının yerini de “*Muhasebe Yetkilisi*” sözcüğü almıştır.

Yeni yönetmelikte “*Taşınır Kayıt ve Kontrol Yetkilisi*” adı ile yeni bir tanımlama yapılmıştır. Taşınır Kayıt ve Kontrol Yetkilisi, 28/12/2006 tarihli ve 2006/11545 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Taşınır Mal Yönetmeliği kapsamında işlemleri yürütmektedir [7].

SONUÇ VE ÖNERİLER

Özel Bütçeli İdareler ile Döner Sermayeli İşletmeler birbiri ile karıştırılmaktadır. Bunun sonucu olarak Döner Sermaye İşletmelerinde Harcama Yetkilileri atamalarında yanlışlıklar yapılmaktadır. Üniversitelerde Döner Sermaye İşletmesi harcama yetkilisi Rektör olup, Rektör bu yetkisini yazılı olarak uygun gördüğü ölçüde yardımcısına, dekanlara veya enstitü, yüksekokul, araştırma ve uygulama merkezi müdürlerine devredebilir.

Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin 9 uncu maddesinin; 2 inci paragrafındaki harcama yetkilileri tanımı ile yeni üniversitelere ait yayımlanmakta olan Döner Sermaye İşletmeleri Yönetmeliklerinde yer alan harcama yetkilisi tanımları çelişmektedir. Bu ifadelerin açıkları yeniden düzenlenmelidir.

Yeni kanun ve yönetmeliklerde İşletme Müdürü, Sayman gibi kavramlar kaldırılmıştır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nde geçen yeni kavramlar ile ilgili tanımlamalar net bir biçimde yeniden gözden geçirilmeli, yetki ve sorumlulukları belirlenmelidir.

KAYNAKÇA

- [1] : 25 Aralık 1998 tarihli ve 23564 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2547 Sayılı Yükseköğretim Kanununun 58. Maddesine Göre Döner Sermaye İşletmelerinin Kurulmasında Uyulacak Esaslara İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik
- [2] : 24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
- [3] : 1 Mayıs 2007 tarih ve 26509 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği”
- [4] : 28/12/2007 tarihli ve 26740 Mükerrer sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 14/12/2007 tarihli ve 5724 sayılı 2008 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun 28 inci maddesiyle "31.12.2007" ibaresinin "31.12.2008" olarak uygulanacağı hüküm altına alınmıştır. Daha sonra 24/7/2008 tarihli ve 5793 sayılı Kanunun 38 inci maddesiyle bu fıkrada yer alan yer alan "31.12.2007" ibaresi "31/12/2010" olarak değiştirilmiştir.
- [5] : 31 Aralık 2005 tarih, 26040 (4. Mükerrer) sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliği (Seri No:1)”
- [6] : Siirt Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliği 14.10.2008 tarihli ve 27024 sayılı Resmi Gazete
- [7] : 28/12/2006 tarihli ve 2006/11545 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Taşınır Mal Yönetmeliği