

ÜNİVERSİTE DÖNER SERMAYELERİNDE HASILAT PAYLAŞIMI VE KARŞILAŞILAN SORUNLAR

Dr. Selami ER / Sayıştay Başkanetçisi

I- GİRİŞ

Genel ve özel bütçeli idarelere bağlı olarak çalışan, ticari ve sınai nitelikte faaliyette bulunan fon işletmelerine döner sermayeli işletmeler adı verilir. Devletler bu işletmelere değişken maliyetlerini karşılamak üzere bir fon (özsermaye) tahsis eder. İşletme bu sermayeyi ticari ve sınai bir faaliyette çalıştırarak ücret karşılığı bir mal veya hizmet üreterek satışını yapmaktadır. Sermaye değişken giderler karşılığı verilir ve elde edilen gelirler aynı iş için kullanılır. İşletme sonucu elde edilen kar, özsermayeyi temin eden kuruluş bütçesine gelir kaydedilebilir. Görüldüğü gibi, döner sermayeli işletmelerin kamu bütçesi ile mali ilişkisi, başlangıçta verilen fonun gider, elde edilen gelir ve gelir kaydedilmesidir.

Üniversite döner sermayelerinde 2547 sayılı Kanun'un 58. maddesi gereği elde edilen gelir fazlasının bir sonraki yıl bütçesine gelir kaydedileceği hükümlerine alınmıştır. Aynı kanun maddesi ile Mali yılının başından başlayarak dört ay içinde hazırlanacak rapor ve ekleri ile bütün gelir ve gider belgelerinin bir nüshası Sayıştay'a, birer örneğinin de aynı süre içinde Maliye Bakanlığına verileceği belirtilmiştir. Bu kanunla Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Mali Yönetmeliği'nin 13. maddesi gereği bağlı kuruluşların kurumların iç denetimi yanında Sayıştay ve Maliye Bakanlığınca denetlenmektedir.¹

Ülkemizde mevcut üniversitelerin hemen hepsinin birer döner sermayesi bulunmaktadır. Ancak tıp fakültesi olmayan üniversitelerin döner sermayeleri gelir, gider ve işlem açısından önemli bir büyüklüğe sahip değildir. Bu nedenle genellikle tıp fakültesi olan üniversitelerin döner sermayelerinde daha çok sorunla karşılaşılmaktadır.

Bu konuda karşılaşılan sorunların en büyüğü döner sermaye hasılat paylaşımı kaynaklıdır. Mevzuatın (kanun, yönetmelik ve tebliğ) zamanında, net biçimde anlaşılır ve ihtiyaca cevap verecek şekilde kapsamlı hazırlanmamış olması, ayrıca mevcut kanun ile tebliğ arasında çelişki bulunması sorunların temelini oluşturmaktadır.

Bu makalede üniversite döner sermayelerinde hasılat paylaşımı konusunda mevzuatta yer alan çelişkileri, üniversiteler arasında farklı uygulamaları, yaşanan sorunları ve mevzuattaki açıkları ve çözüm önerilerini ele alarak üniversite döner sermayelerindeki hasılat paylaşımı konusunu ortaya koymaya çalışacağız.

1- Üniversite Döner Sermayelerinin Durumu

1999 yılına kadar üniversitelerde farklı fakülte, bölüm veya birimler için ayrı döner sermaye işletmesi kurulabilmekteydi. Dolayısı ile bir üniversitede birden fazla döner sermaye ve her birinin ayrı personeli bulunabilmekteydi. 25 Aralık 1998 tarihli ve 23564 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2547 Sayılı Yükseköğretim Kanununun 58. Maddesine Göre

¹ Omeri Faruk, Kamu Bütçesi, Yayılım Matbaası, İstanbul, 1996, s.16

Döner Sermaye İşletmelerinin Kurulmasında Uyulacak Esaslara İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmeliğin Geçici 1. maddesi ile bu işletmelerin birleştirilmesi zorunlu tutularak birleşmeleri sağlanmıştır.

24.12.2003 tarihli 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 2006 yılında tümüyle yürürlüğe girmesi ile 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu yürürlükten kaldırılmıştır. 5018 sayılı Kanun geçici 11. maddesi ile genel bütçe kapsamındaki idarelerin döner sermayelerinin 2007 yılı sonuna kadar bütçeye aktarılmasını öngörmüş, ancak 24/07/2008 yılında yapılan değişiklik ile döner sermayelerin bütçeye aktarılması konusundan vazgeçilmiş, 2010 yılı sonuna kadar döner sermayelerin yeniden yapılandırılması öngörülmüştür.

5018 sayılı Kanun sonrasında döner sermayeler ile ilgili bütçe ve muhasebe yönetmeliğinin de değişmesi ihtiyacı doğmuş, ancak 20/01/2006 tarih ve B.07.0.MGM.0.23/115-641 sayılı Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü genelgesinde; döner sermaye işletmeleri yeniden yapılandırılıncaya kadar bunların bütçelerinin hazırlanması, uygulanması, sonuçlandırılması ve muhasebesi ile kontrol ve denetiminin Maliye Bakanlığınca yürürlüğe konulacak yönetmelikle belirleneceği, bu kapsamda, döner sermayeli işletmelerle ilgili olarak söz konusu maddeye göre çıkartılacak yönetmelik yürürlüğe girinceye kadar 2006 yılı işlemleriyle ilgili olarak, 5018 sayılı Kanun hükümlerine bağlı kalınmaksızın 01.01.2006 tarihinden önceki mevcut uygulamalara aynen devam edileceği hükmü yer aldığından 2006 yılında yürürlükten kaldırılan 1050 sayılı kanuna tabi olarak faaliyetler devam ettirilmiştir.

Böylece zamanında yönetmelik hazırlanmaması sonucu bir yıl yürürlükten kaldırılmış bir kanuna göre işlemler sürdürülmüştür. Muhasebe Yönetmeliğinde değişiklik ertesi yıl başında da yapılmayarak geç bir şekilde 1 Mayıs 2007 tarihinde 26509 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ile gerçekleştirilmiştir. Bu yönetmelik mayıs ayında yayınlanmış olsa da 01/01/2007 tarihinden itibaren yürürlüğe girdiği hüküm altına alınarak geriye yürütülmüştür. İşlemlerin tekrar yapılması mümkün olmayacağından nasıl bir geriye yürütmenin yapılacağı konusu da net olarak açıklanamamıştır.

Kanun değişiklikleri ile birlikte ona bağlı olarak çıkarılan yönetmeliğin uygulama başladıktan sonra çık-

ılması ve geçmişe yönelik olarak hüküm ifade etmeleri, bu konuda yeterli planlama ve önceden hazırlık yapılmadan değişikliklerin yapıldığını göstermektedir. Bu durum mevzuat hazırlama ve yürürlüğe koyma konusundaki özensizlik ve yetersizliğin bir örneğini oluşturmaktadır.

Ayrı bir kanunla veya kanunda bir bölüm halinde düzenlenmesi gereken üniversite döner sermayelerinin kanunun tek ve oldukça karışık bir maddesi ile düzenlenmesi, üniversite döner sermayeleri için genel bir yönetmeliğin olmayışı, her üniversitenin ayrı bir döner sermaye yönetmeliğinin olması, muhasebe yönetmeliğinin çıkarılmasında geç kalınması ve aşağıda anlatılacağı gibi kanun metnini aşan tebliğ ifadeleri uygulamada ciddi aksaklıklara, yanlışlıklara ve farklı uygulamalara neden olmaktadır.

2- Hasılat Paylaşımı

Üniversite döner sermayeleri hakkında mevzuat kanun bazında 2547 sayılı kanunun 58. maddesi ile sınırlıdır. Maddenin büyük kısmını hasılat paylaşımı oluşturmaktadır. Aşağıda hasılat paylaşımı ile ilgili kısmın yer aldığı madde incelendiğinde anlaşılması zor, uzun ve oldukça karışık bir anlatımın olduğu görülecektir.

2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanununun Döner Sermaye başlıklı 58. maddesinde;

"...(Değişik paragraf: 31/07/2003 - 4969 S.K./12. md.) Her eğitim-öğretim, araştırma veya uygulama birimi veya bölümü ile ilgili öğretim elemanlarının katkısıyla toplanan döner sermaye gayrisafi hasılatının en az % 35'i o kuruluş veya birimin araç, gereç, araştırma ve diğer ihtiyaçlarına ayrılır. Kalan kısmı ise üniversite yönetim kurulunun belirleyeceği oranlar çerçevesinde bağlı bulunduğu üniversitenin bilimsel araştırma projeleri ile döner sermaye gelirlinin elde edildiği fakülte, enstitü, yüksek okul, konservatuar ile uygulama ve araştırma merkezlerinde görevli öğretim elemanları ve aynı birimlerde görevli 14/07/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi personel (döner sermaye işletme müdürlüğü ve döner sermaye saymanlık personeli dahil) arasında katkıları da dikkate alınmak suretiyle paylaşılır. Öğretim üyeleri ile Üniversitelerarası Kurulun önerisi üzerine Yükseköğretim Kurulunca kabul edilen sağlık, teknik ve sanatla ilgili birimlerde görevli öğretim elemanlarına döner sermayeden bir ayda ayrılacak payın tutarı, bunların bir ayda alacakları aylık (ek gösterge dahil), yan ödeme, ödenek

(geliştirme ödeneği hariç) ve her türlü tazminat (makam, temsil ve görev tazminatı hariç) toplamının iki katını, diğer öğretim elemanları için bir katını, 657 sayılı Kanuna tabi personel için ise % 100'ünü geçemez. İşin ve hizmetin özelliği dikkate alınarak yoğun bakım, doğumhane, yeni doğan, süt çocuğu, yanık, diyaliz, ameliyathane, kemik iliği nakil ünitesi ve acil serviste çalışan sağlık personeli için % 100 oranı, ayrıca % 50'sine kadar artırılabilir. (Değişik cümle: 17/09/2004 - 5234 S.K./2.madde) Rektörler ve rektör yardımcıları, üniversite veya yüksek teknoloji enstitülerindeki döner sermaye gelirinin elde edildiği birimlerin birinden katkılarına bakılmaksızın bu maddedeki esaslara göre her ay pay alabilirler ve bunlara bir ayda ödenebilecek pay, bir ayda alacakları aylık (ek gösterge dahil), ödenek (geliştirme ödeneği hariç) ve her türlü tazminat (makam, temsil ve görev tazminatları hariç) toplamının iki katını geçemez. Öğretim üyelerine saat 14.00'den sonra döner sermayeye yaptıkları doğrudan gelir getirici katkılardan dolayı ilave olarak, almakta oldukları aylık (ek gösterge dahil), ödenek (geliştirme ödeneği hariç) ve her türlü tazminat (makam, temsil ve görev tazminatları hariç) toplamının on katına kadar pay verilebilir. Rektör ve rektör yardımcılar ile bu kapsamdaki gelirin elde edildiği fakültelerin dekan ve dekan yardımcılar ile başhekim ve başhekim yardımcılarında doğrudan gelir getirici katkılarına bakılmaksızın bu kapsamda elde edilen gelirlerden karşılanmak üzere, bir ayda alacakları aylık (ek gösterge dahil), ödenek (geliştirme ödeneği hariç) ve her türlü tazminat (makam, temsil ve görev tazminatları hariç) toplamının dört katına kadar ayrıca pay verilebilir..." denilmektedir.

Görüldüğü üzere kanun, sağlık, teknik ve sanatla ilgili birimlerde görevli öğretim elemanlarına maaş kalemlerinin belli unsurlarının iki katına kadar mesai içi çalışmaları ve öğretim üyelerine maaş kalemlerinin belli unsurlarının on katına kadar mesai dışı doğrudan katkılarından dolayı döner sermaye payı ödenebilmesine imkan tanımıştır. Diğer öğretim elemanları ile 657 sayılı kanuna tabi devlet memurlarına ise maaş kalemlerinin belli unsurlarının bir katına kadar ödeme yapılmasına imkan tanımıştır. Belli birimlerde çalışan memurlar için ise bu oran artırılmıştır. Bunun dışında bir ödemeye kanun cevaz vermemektedir.

24/7/2008 tarihinde 5793 sayılı kanunun 4. maddesi ile yapılan değişiklik sonucu 657 sayılı kanunun 4 üncü maddesinin (B) bendine göre sözleşmeli ola-

rak çalışan personele de devlet memurlarına yapılan ödemelerden yararlanmaları hakkı tanınmıştır. Yine aynı kanunla yapılan değişiklik ile istisnai olarak yapılan ödemelerde de iyileşme sağlanmıştır.

Yukarıda ifade edilen Kanun hükmünden de açıkça anlaşılacağı üzere, Rektörler ve rektör yardımcılarında katkılarına bakılmaksızın maaş kalemlerinin belli unsurlarının iki katına kadar pay verilebilmektedir. Yine rektör yardımcılar ile gelirin elde edildiği fakültelerin dekan ve dekan yardımcılar ile başhekim ve başhekim yardımcılarında doğrudan gelir getirici katkılarına bakılmaksızın bu kapsamda elde edilen gelirlerden karşılanmak üzere maaş kalemlerinin belli unsurlarının dört katına kadar pay verilebilmektedir. 24/7/2008 tarihinde 5793 sayılı kanunun 4. maddesi ile yapılan değişiklik sonucu bu oran aynı kalemlerin yüzde 10'una düşürülmüştür.

Kanun koyucu hasılat paylaşımında temel olarak iki kural getirmiştir. Birinci olarak toplam hasılatın dağıtılabilecek payı sınırlamış, ikinci olarak ise mesai içi katkı ve mesai dışı doğrudan gelir getirici katkı karşılığı bir kişiye yapılabilecek ödemeyi sınırlandırmıştır. Bu sınırlamalar dahilinde oranları belirleme yetkisi üniversite yönetim kurullarına bırakılmıştır. Aşağıda anlatılacağı gibi zaman zaman soruna dönüşebilen; işletme zarar ettiği halde hasılat paylaşımı yapıp yapılmayacağı yada dağıtılan payların düşürülüp düşürülmeyeceği gibi konularda bir düzenleme yapılmamış, kimlerin döner sermayeye katkı sağladığı konusunda da kanun veya alt mevzuatta açıklama yapılmamış, döner sermayeden pay alabilmek için sadece döner sermaye gelirinin elde edildiği birimlerde çalışma şartı aranmıştır.

Döner sermayeler ile ilgili bölümün daha ayrıntılı ve anlaşılır hazırlanması veya detaya girmeyerek genel hükümler içerecek şekilde hazırlanarak, detayın Yüksek Öğrenim Kurumu tarafından çıkarılacak ve tüm üniversiteleri kapsayan bir yönetmelik ile düzenlenmesi, mevzuat çıkarma tekniği ile konunun anlaşılabilirliğini ve uygulamada yeknesaklığı sağlama da daha iyi sonuç vereceği düşünülebilir.

II- UYGULAMADA YAŞANAN SORUNLAR

Yukarıda izah edildiği gibi döner sermaye işletmeleri zarar ettiğinde de hasılatın önceki dönemler gibi dağıtılıp dağıtılmayacağı gibi konularda kanunda yeterli düzenleme olmadığından mevcut kanun maddesi ihtiyaçları karşılamakta yetersiz kalmaktadır. Bunun

yanında mevcut düzenleme de oldukça karışık olduğundan anlaşılmasında, yanlış anlaşılmasında ve uygulama bütünlüğü sağlamada yetersiz kalmaktadır.

Uygulamada genellikle toplam hasıllardan dağıtılacak pay ve mesai içi çalışmalar karşılığı yapılan ödemelerde sorunla karşılaşmamaktadır. Mesai dışı doğrudan katkı karşılığı yapılacak ödemelerde ise Maliye Bakanlığı'nın Yükseköğretim Kanunu ve Yükseköğretim Personel Kanunu Genel Tebliği (Seri No:18) kaynaklı sorunlar yaşanmaktadır.

Bahsedilen tebliğde; öğretim üyelerine saat 14.00'den sonra ve tatil günlerinde doğrudan katkılarından dolayı dağıtılacak katkı payı hesabında, üniversite yönetim kurullarının hizmetten yararlananın bağlı bulunduğu sosyal güvenlik kurum ve kuruluşlarına mevzuatı uyarınca gönderilen fatura tutarları ve/veya hizmetten özel olarak yararlananların ödediği bedellerin toplamının dikkate alınabileceğine dair ifade ile bu ifadeyi teyid eden örnekler yer almaktadır. Hangi ödemenin gelir getirici katkı olarak değerlendirileceğinin tespiti de tebliğ ile üniversite yönetim kurullarına bırakılmıştır.

Bir üniversite hastanesinde öğretim üyelerinden (Doçent ve Profesör) sağlık hizmeti alınmak istendiğinde, istekte bulunanın ek bir ödeme yapması gerekmektedir. Bu ödeme sosyal güvenlik kurumlarının karşılanmayan ve doğrudan hasta tarafından karşılanan bir ödemedir. Kanun koyucu da mesai dışı doğrudan gelir getirici katkı tanımlaması yaparak açıkça bunu kastetmektedir. Aksi halde gelir getirici katkı ile doğrudan gelir getirici katkı ayrımı yapmaya gerek kalmayacaktır. Uygulamada bu ek ödemeden zorunlu kesintiler (araç gereç payı, araştırma fonu payı, hazine payı) yapıldıktan sonra kalan tutar öğretim üyesi adına gelir olarak tahakkuk ettirilmiştir.

Hukuk normlarının kendi içinde hiyerarşisi vardır. Bu hiyerarşide en tepede anayasa, sonra yasalar, sonra tüzük ve yönetmelikler daha sonra ise tebliğ, genelleme benzeri düzenlemeler gelmektedir. Altındaki norm üstteki norma uygun olmak zorundadır. Adından da anlaşılacağı üzere tebliğ, kanunda veya yönetmelikte yer alan hükümlerin açıklanmasını ve ilgililer ile kamuoyuna bildirilmesini amaçlar. Tebliğ ile yeni bir hüküm tesis edilmesi mümkün değildir. Aksi halde tebliğ yazarlar kanun koyucunun yerine geçmiş olurlar. Kanun yapmak ise, tüm demokrasilerde seçilmiş meclislerin yetkisindedir.

Hastane gelirleri; hastalar için bağlı oldukları sosyal

güvenlik kurumlarına yapılan faturalar ile hastaların öğretim üyesi adına muayene, ameliyat gibi işlemleri karşılığı kasaya yatırdıkları karşılıklardan oluşmaktadır. Bu durumda ilk kısım gelir getirici katkı ikinci kısımda doğrudan gelir getirici katkı olmaktadır. Zira bunun dışında bir gelir unsuru bulunmamaktadır. Tebliğde yer aldığı gibi kurumlara yapılan fatura bedelleri de doğrudan gelir getirici katkı sayılır ise doğrudan olmayan gelir getirici katkı kalmayacağı gibi böyle bir ayrımı yapmaya da gerek kalmamaktadır. Bu durumda hastanenin tüm gelirleri doğrudan gelir getirici katkı olarak sayılabilir ve öğretim üyeleri için dağıtılabilir hale gelir ki, bu durum hem kanunun maksadına ve hem de mantığa aykırıdır.

Kaldı ki tebliğde yer alan durum gerçekten kanunu açıklıyor olsa ve kabul görse ülkemizde bulunan 52 tıp fakültesi hastanesinin sadece birkaçı değil, tamamı bu dağıtım uygulaması gerekirdi. Dolayısı ile bu yanlış uygulama, üniversite hastaneleri arasında adaletsiz bir katkı payı dağıtımına da neden olmaktadır.

Yukarıda bahsedilen doğrudan gelir getirici katkının tanımından kaynaklanan bir sorunda; bazı üniversitelerde hasta ve işlemleri (tetkik, tahlil vs.) ile hiçbir ilişkileri olmayan dolayısı ile doğrudan katkı getirici bir faaliyetleri de bulunmayan biyokimya, histoloji, mikrobiyoloji gibi bölüm öğretim üyelerinin bir kısmına da bu kapsamda ödeme yapılmasıdır. Bilindiği gibi hastaların kan vs. tahlilleri sağlık memurları ve teknisyenleri tarafından yapılmaktadır. Öğretim üyeleri bu tahlilleri onaylayıcı bir belge de imzalamaktadırlar. Dolayısı ile hasta ve işlemleri ile hiçbir ilişkileri bulunmamaktadır. Buradaki sorun iki yönlüdür. İlki; kesinlikle hasta ile ilişkisi ve ilgisi bulunmayan bölüm öğretim üyelerine doğrudan gelir getirici katkı yaptıklarının kabul edilerek kendilerine ödeme yapılması, diğeri ise; bu ödemelerin aynı bölümdeki bazı öğretim üyelerine yapılırken diğerlerine yapılmaması sonucu kendi içinde de adaletsiz bir uygulamaya yer verilmesidir.

Oysa ödemeye dayanak olarak gösterilen 18 sıra nolu tebliğde; mesai dışı katkı payı ödenebilmesi için öğretim üyesinin hizmet süreci içinde bilfiil yer alarak mal ve hizmet oluşumunda birebir bulunması gerektiği, hangi işlemin doğrudan gelir getirici katkı kapsamında değerlendirileceği, bu koşullarla birlikte genel iş akışı içerisinde gerçekleştirilen mal ve hizmet üretimini içermemesi kaydı ile üniversite yönetim kurullarına bırakılmıştır. Yukarıda izah edildiği gibi uygulama

mada bu hüküm göz önünde bulundurulmadığında keyfi bir dağıtımaya yol açılmaktadır.

Bu çerçeveden doğrudan gelir getirici katkı payı dağıtılması konusunda uygulamalara bakıldığında; dağıtımın doğrudan gelir getirici katkı ile ilgisi olmadığı, amacın bazı öğretim üyelerine daha fazla pay verilmesi olduğu anlaşılmaktadır. Zira üniversitelerin dağıtım esaslarına dair aldıkları kararlarda hangi işlemin doğrudan gelir getirici katkı sayılacağı, bu işlemin ne kadarının dağıtılacağı gibi dağıtımın nasıl yapılacağına dair de detaylı hükümler bulunmamaktadır.

Kanunla tezat oluşturan bir durum da bazı üniversitelerde, bu kapsamda yapılan ödemelerin bazen toplu olarak yapılması ve 10 katı sınırının dikkate alınmamasıdır. Bahsedilen üniversitelerde belgeler incelendiğinde öğretim üyelerine bu kapsamda yapılan ödeme evrakında "performans ödemesi" ibaresinin yer alabildiği, dolayısı ile asıl maksadın Sağlık Bakanlığı bünyesinde yer alan hastanelerde uygulanan performans ödemesi benzeri bir uygulamanın üniversite hastanesinde de uygulandığı anlaşılmaktadır. (Sağlık bakanlığı bünyesinde yer alan kurumlarda gelir getirici ve doğrudan gelir getirici katkı ayrımı olmaksızın her işlem için öngörülen bir puan karşılığı ödeme yapılabilmesi yönünde mevzuat bulunmaktadır.) Bu şekilde üniversite hastanesi öğretim üyelerine hem kendi mevzuatı ve hem de Sağlık Bakanlığı mevzuatına göre döner sermaye payı dağıtılmak istendiği anlaşılmaktadır.

Sorunun bir diğer boyutu ise, bazı üniversitelerde döner sermaye işletmesi zarar ederken ve döner sermaye paylarının düşürülerek kurumun zarardan kurtarılması gerekirken tebliğdeki ifade ve örnek dayanak gösterilerek doğrudan gelir getirici katkı adı altında kanunda yer almayan performans ödemesi yapılmasıdır. Oysa bu durumda üniversite yönetiminin işletme zarar ederken zararı küçültmek adına işletmeciler olarak ve hem de kamu görevlisi olarak kamu yararı adına dağıtılan payları düşürmeleri gerekmektedir.

Bir başka sorun ise, rektör ve yardımcıları ile gelirin elde edildiği fakültelerin dekan ve dekan yardımcıları ile başhekim ve başhekim yardımcılarına mesai dışı katkı payı ödenmesinde yaşanmaktadır. Kanunda bu ödemeye cevaz verilmektedir, ancak üst yöneticilere mesai dışı katkı payı adı altında ödenecek tutarların, bu kapsamda elde edilecek gelirlerden karılanması gerekmektedir.

Denetimlerde uygulamada bazı üniversitelerde, öğretim üyelerinin saat 14.00'den sonra döner sermayeye yaptıkları doğrudan gelir getirici katkıların, kanun'la belirlenen yasal kesintiler kesildikten sonra geriye kalan tamamının öğretim görevlilerine dağıtıldığı görülmektedir. Dolayısı ile rektör ve yardımcıları ile gelirin elde edildiği fakültelerin dekan ve dekan yardımcıları ile başhekim ve başhekim yardımcılarına bu kapsamda ödeme yapılabilmesi için dağıtılmak üzere herhangi bir fon ayrılmadığından söz konusu dağıtım kaynaktan yoksun kalmaktadır.

Genellikle bu uygulamayı sürdüren üniversiteler bahsedilen dağıtımı da 18 sıra nolu tebliğe dayanarak yaptıklarını, dolayısı ile sosyal güvenlik kurumlarına gönderilen faturaların da doğrudan gelir getirici katkı kapsamında değerlendirildiğini ve bu tutarlar kaynak gösterilerek ödeme yapıldığını bildirmektedirler. Bu konu ile ilgili açıklama yukarıda yapılmıştır. Ancak burada dikkat çekici unsur; tebliğ hazırlanırken yapılan bir yanlışlığın konuya bağlı diğer konularda da sorununa neden olmasıdır.

Bir diğer sorun ise, kanunda adı zikredilmeyen, yada döner sermaye ile gelir getirici ilişkisi bulunmayan yönetim kurulu üyesi, rektör danışmanı gibi öğretim üyeleri ile genel sekreter, genel sekreter yardımcısı, daire başkanı, şube müdürü gibi idari görev ve unvanındaki personele döner sermaye payı verilmesidir. Burada kanuna birinci aykırılık, kanunda bir kimseye döner sermayeden pay verilebilmesi için gelirin elde edildiği birimlerde çalışması gerektiği ifade edilmiş olmasına rağmen döner sermaye gelirin elde edildiği birimler dışındaki birimlerde (fakülte, yüksek okul, enstitü) çalışan bahsedilen unvanlılara da pay verilmesidir. İkinci aykırılık ise, kanunda açıkça "döner sermayeye katkıları da dikkate alınarak" ifadesi kullanılmamasına rağmen döner sermayeye resmi olarak katkıları bulunmayan, mevzuatta böyle bir ilişki kurulmayan unvanlı personele döner sermayeden pay verilebilmesidir.

Üniversite yönetim kurulu üyelerine döner sermaye payı ödenmesi hususunda 17/08/2008 tarih, 30241 sayılı Sayıştay Temyiz Kurulu Kararı bulunmaktadır. Bahsedilen karar ile, Döner Sermaye İşletmelerine ilişkin kararları almak Üniversite Yönetim Kurulu'nun asli görevleri olduğu ve katkı payı ödemesi için gerekli olan koşulları sağladığı manasına gelmediği, zira Üniversite Yönetim Kurulu üyelerine döner sermaye gelirlerinden pay ödenebilmesi için bu öğretim üyelerinin döner sermaye işletmesi-

nin bağlı bulunduğu birimlerdeki (örneğin Tıp Fakültesinde) görevleri yürütmek üzere usulüne uygun şekilde görevlendirilmiş olmaları ve görevlendirildikleri bu hizmetleri fiilen yapmalarının zorunlu olduğu hüküm altına alınmıştır.

Uygulama bütünlüğü sağlanması açısından böyle bir ilişki var ise konu ile ilgili kanun veya yönetmeliklerde düzenleme yapılması yararlı olacaktır. Böyle bir düzenleme aynı zamanda üniversiteler arasında zikredilen unvanlı personel açısından adaletin sağlanması için de bir gerekliliktir.

III- SORUMLULUK

5018 sayılı kanunun 11. maddesi ile bakanlıklarda müsteşar, diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali ve belediyelerde belediye başkanının üst yönetici olduğu ifade edilmiştir. Bu hüküm gereği üniversitelerde en üst yönetici olan rektör üniversitelerin üst yöneticisidir. Aynı Kanunun 5436 sayılı Kanunla değişik 31 inci maddesinin birinci fıkrasında bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisi olarak belirlenmiştir. Bu hüküm uyarınca bütçe sınıflandırması harcama yetkilisini belirleyen temel unsur olmaktadır.

Maliye Bakanlığı'nın 31.12.2005 tarihinde yayımlanan Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliğinde bu hükümler teyid edilerek açıklama getirilmiştir. Harcama yetkisinin devri başlığı altında merkez teşkilatı harcama yetkililerinin bu yetkilerini yardımcılarına, yardımcısı olmayanların ise hiyerarşik olarak bir alt kademedeki yöneticilere kısmen veya tamamen devredebileceği, ancak mal ve hizmet alımlarında ikiyüzlübin Yeni Türk Lirasını, yapım işlerinde ise birmilyon Yeni Türk Lirasını aşan harcamalara ilişkin harcama yetkisinin hiçbir şekilde devredilemeyeceği belirtilmiştir.

Dolayısı ile üniversitelere bağlı döner sermayelerde de üst yöneticinin rektör, Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği doğrultusunda onaylanmış bütçe ile kendisine ödenek tahsis edilen tıp fakültesi dekanı, hastane başhekim, bölüm başkanı vb. unvanlı personelin de harcama yetkilisi olması gerekmektedir.

Üst yöneticilerin sorumlulukları 5018 sayılı kanunun 11. maddesinde;

"Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, ku-

rumun 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 sağlamak, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar. Üst yöneticiler, bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, mali hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirirler."

denilmek suretiyle düzenlenmiştir.

Kanunun harcama yetkilileri ile ilgili 32'nci maddesinde ise;

"bütçeden harcama yapılabilmesi harcama yetkilisinin, harcama talimatı vermesine bağlanmış, harcama talimatlarında da hizmet gerekçesi, yapılacak işin konusu ve tutarı, süresi, kullanılabilir ödeneği, gerçekleştirme usulü ile gerçekleştirmeyle görevli olanlara ilişkin bilgilerin yer alacağı, harcama talimatlarının bütçe ilke ve esaslarına, kanun, tüzük ve yönetmelikler ile diğer mevzuata uygun olmasından, ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından ve bu Kanun çerçevesinde yapmaları gereken işlemlerden harcama yetkililerinin sorumlu oldukları" belirtilmiştir.

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 kanuna göre sorumluluklar hakkında yayınlanan 14/06/2007 tarihli 5189/1 sayılı Sayıştay Genel Kurul Kararının III-2 maddesinde;

"Üst yöneticiler işlerin gidişatından harcama yetkililerinin ve diğer görevlilerin bilgilendirmeleri ve raporları ile bilgi sahibi olmaktadır. Bununla birlikte Üst yöneticilerin özel Kanunlardan doğan Sayıştaya karşı mali sorumlulukları olabileceği gibi, münferit bir olayda sorumluluklarına hükmedilmeleri de gerekebilir. Bu husus, meselenin Sayıştay yargısında görüşülmesi sırasında hükme bağlanacak bir konudur. Dolayısıyla bu aşamada bir genelleme yaparak üst yöneticilerin, işlemlerin hukuka uygun olarak yürütülmesinden sorumlu olacakları ya da olmayacak-

ları yönünde bir görüş belirtilmesi uygun bulunmamaktadır." denilmektedir.

Aynı genel kurul kararının III-3 maddesinde ise;

"Mevzuatın yukarıda belirtilen hükümlerine göre, bütçeden yapılacak harcamalarda süreç, harcama talimatı ile başlamakta ve ödeme emri belgesi uyarınca hak sahibine ödeme yapılması ile son bulmaktadır. 5018 sayılı Kanunda, 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. Kanunda harcama yetkilisinin, bütçeye 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" denilmektedir.

Görüldüğü gibi mevzuat hükümleri gereği harcama talimatının verilmesi ve harcamanın gerçekleştirilmesinden esas olarak harcama yetkilisi sorumlu tutulmuş, üst yöneticilerin ise genel sorumluluğu bulunduğu, özel kanunlardan doğan veya münferit olaylardan kaynaklanan sorumluluklarının bulunabileceği belirtilmiştir. Sonuç olarak üst yöneticilerin genel sorumluluğunun yanında mali sorumlulukları istisnai bir sorumluluk olarak görünmektedir.

Uygulamada ise üniversitelerin özel bütçesinde yukarıdaki hükümler çerçevesinde kalınmakta, ancak döner sermayelerde genellikle mevzuat hükümlerine aykırı olarak rektör veya yardımcılarını harcama yetkilisi olarak talimat ve onay vermektedirler. Döner sermaye hasılatı paylaşımı konusunda da harcama yetkilisi olarak rektör veya yardımcılarını işlemleri gerçekleştirmektedirler. Bu uygulama yetki ve sorumluluk konusu ile denetimlerde karmaşaya yol açmaktadır.

IV- SONUÇ

Üniversite döner sermayeleri Yüksek Öğretim Kanununda sadece bir madde ile (58. madde) düzenleme yapılarak yetersiz bir kanuni düzenlemeye tabi tutulmuştur. Bu madde karmaşık ve anlaşılması için gayret isteyen bir kurguya sahiptir. Ancak durumu daha da güçleştiren kanuna bağlı tüm üniversite döner sermayelerini kapsayan bir yönetmeliğin bulunmaması, yönetmeliklerin zamanında çıkarılmaması ve çıkarıldığında geçmişe yönelik hüküm içermeleri ile kanunu açıklamak üzere çıkarılan tebliğin kanunu aşan yorumlarda bulunarak kanun ile çelişmesidir.

Üniversite döner sermayeleri için kanunda konuyu daha detaylı ve günün ihtiyaçlarına göre düzenleyen bir bölüm ayrılmalı ve temel esaslar kanunda zikredilmelidir. Kanuna bağlı alt mevzuat ise kanuna paralel hale getirilmeli ve zamanında çıkarılarak uygulamaya yön göstermelidir. Konuyu her üniversitenin kendi çıkaracağı yönetmeliğe havale etmek yerine konuyu genel olarak düzenleyen genel bir yönetmelik çıkarılması da alternatif olarak düşünülmelidir.

Bu çerçevede döner sermayelerin zararı halinde hangi esaslar ile pay dağıtılacağı, döner sermaye hasılatının dağıtım esasları, döner sermayelerde yetki ve sorumluluğun esasları gibi konulara yeterli cevap verecek düzenlemeler yapılmalıdır.

Ne maksatla ve nasıl düzenlendiği anlaşılmayan ve açıkça kanuna aykırılıklar teşkil eden Maliye Bakanlığı'nın Yükseköğretim Kanunu ve Yükseköğretim Personel Kanunu Genel Tebliği (Seri No:18) gözden geçirilerek kanuna paralel vaziyete getirilmesi ve üniversiteler arasında mevcut olan farklı ve adaltesiz uygulamalar giderilmelidir.