

Varol, A. Üniversite Döner Sermaye İşletmeleri Aracılığı ile Ödenen Katkı Payı Uygulamalarındaki Bazı Çelişkiler”, Mali Kılavuz Dergisi, Sayı: 45, 2009

ÜNİVERSİTE DÖNER SERMAYE İŞLETMELERİ ARACILIĞI İLE ÖDENEN KATKI PAYI UYGULAMALARINDAKİ BAZI ÇELİŞKİLER

Prof. Dr. Asaf Varol

Fırat Üniversitesi Döner Sermaye İşletmesi Müdürü

1. GİRİŞ

Üniversite Döner Sermaye İşletmeleri 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun[1] 14 üncü ve 58 inci maddelerine dayanılarak kurulur. Kanunun 58 inci maddesi, bir türlü tam ifade edilemiyor ki defalarca değişikliklere uğramıştır. Üniversite bünyesinde döner sermaye işletmelerine bağlı olarak faaliyetlerini sürdüren hastanelerde karşılaşılan Sayıştay sorgulamaları incelendiğinde, en çok 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun Döner Sermaye ile ilgili 58 inci maddesine atıf yapıldığı fark edilecektir. Buna rağmen yanlış uygulamaların hâlâ önüne geçilememektedir. Yanlış uygulamaların yapılmasının nedenleri arasında; mevzuatın yeterince bilinmemesi, değişik yorumlanması veya daha önceden uygulanan yanlış tasarrufların denetçiler tarafından fark edilmemesi gibi hususlar sayılabilir.

Bu makalede, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 58 inci maddesine aykırı yapılan bazı işlemler ele alınacak, ortaya çıkan durumlara ilişkin tespit ve önerilerde bulunulacaktır.

2. TIP FAKÜLTESİ MEMURLARI VE ÖĞRETİM ELEMANLARI

2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 31.7.2003 tarihli ve 4969 sayılı Kanunun 12 nci maddesi ile değişik 58 inci maddesinin (a) bendinin 4 üncü fıkrasında “Her eğitim-öğretim, araştırma veya uygulama birimi veya bölümü ile ilgili öğretim elemanlarının katkısıyla toplanan döner sermaye gayrisafi hâsılatının en az yüzde 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 gelirininde elde edildiği fakülte, enstitü, yüksek okul, konservatuar ile uygulama ve araştırma merkezlerinde görevli öğretim elemanları ve aynı birimlerde görevli 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tâbi personel (döner sermaye işletme müdürlüğü ve döner sermaye saymanlık personeli dâhil) ile aynı Kanunun 4 üncü maddesinin (B) bendine göre sözleşmeli olarak çalışan personel 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 dâhil), yan ödeme, ödenek (geliştirme ödeneği hariç) ve her türlü tazminat (makam, temsil ve görev tazminatı hariç) toplamının yüzde 200'ünü, diğer öğretim elemanları ile 657 sayılı Kanuna tâbi personel için ise yüzde 100'ünü geçemez. Bu oran; tıp ve dış hekimliği fakülteleri uygulama ve araştırma merkezlerinde (hastaneler dâhil) görev yapan 657 sayılı Kanuna tâbi personelden başhemşire için yüzde 200, diğerleri için yüzde 150, işin 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 yüzde 200 olarak uygulanabilir. Sözleşmeli personele yapılacak ödeme tutarı, sözleşmeli personelin çalıştığı birim ve bulunduğu pozisyon unvanı itibariyle aynı veya benzer unvanlı memur kadrosunda çalışan, hizmet yılı ve öğrenim durumu aynı olan emsali personel dikkate alınarak belirlenir. Emsali bulunmayan sözleşmeli personele yapılacak ödeme tutarı ise brüt sözleşme ücretlerinin yüzde 25'ini geçemez. ...” ifadesi yer almaktadır.

Bu hükme göre, döner sermaye gelirlerinden pay ödenebilmesi için personelin döner sermayenin bağlı bulunduğu birimdeki kadrolara atanmış veya bu kadro görevlerini yürütmek üzere usulüne uygun olarak görevlendirilmiş olmaları ve bu kadrolara ait görevleri fiilen yapmalarının yanı sıra, bunların döner sermayeye katkılarının da bulunması gerekir. Üniversite Hastanesi Tıp Fakültesine bağlı olsa bile, şayet Tıp Fakültesinde görevli bir memur ya da öğretim elemanı hastane işlerine katkı sağlamıyorsa, hastane tarafından dağıtılan döner sermaye katkısından faydalanmaması gerekir.

3. REKTÖR YARDIMCISININ TIP FAKÜLTESİ ELEMANI OLMASI

Kanunda “...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 dâhil), ödenek (geliştirme ödeneği hariç) ve her türlü tazminat (makam, temsil ve görev tazminatları hariç) toplamının iki katını geçemez” hükmü yer almaktadır.

Rektör yardımcısı Tıp Fakültesi öğretim üyesi ise, Hastaneye sağladığı katkı nedeniyle döner sermayeden yüzde 200 pay zaten aldığı için, yasa gereğince rektör yardımcılığı görevinden ötürü kendisine ikinci kez ayrıca bir katkı ödemesi yapılamamaktadır. Ancak, Rektör yardımcısı mühendislik fakültesinin öğretim üyesi ise, mevzuat kapsamında üniversite döner sermaye işletmesi bünyesindeki hastaneden her ay yüzde 200 katkı alabilmesine imkân tanınmaktadır. Bu yüzden tıp fakültesi öğretim üyesi olup da aynı zamanda rektör yardımcılığı görevini sürdüren bir öğretim üyesi, rektör yardımcılığı görevini isteksiz yürüttüğü zamanlar olabilmektedir.

4. REKTÖR DANIŞMANLARI

Rektörlerin her alanda uzman olmalarını beklemek yanlış olur. Öyle durumlar vardır ki o konuda uzman görüşünün alınması zorunluluğu doğabilir. Bazı üniversite rektörleri kendilerine farklı alanlarda bilgi aktaracak danışmanlar görevlendirmektedirler. Aslında sistematik ve organizasyonlu bir çalışma da ancak danışman görüşlerinin alınması ile sağlanabilir. Bu nedenle rektör danışmanlığı önemli ve sorumluluk isteyen bir görevdir.

Bazı üniversitelerde örneğin mühendislik fakültesinin bir öğretim elemanı “Rektör Danışmanı” adı altında 2547 sayılı kanunun 13b-4 maddesi kapsamında hastanede görevlendirilmekte ve hastaneden döner sermaye katkısı alabilmektedir. Rektör danışmanlarının kendi asli görevlerinin dışında, ek olarak yürüttükleri hizmetler karşılığında katkı alıp alamayacağı konusundaki Sayıştay denetçilerin görüşleri incelendiğinde, katkıdan yararlanamayacağı görülür. Gerekece olarak da 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 58 inci maddesinin dördüncü fıkrası gösterilmektedir. Bu paragraf içerisinde “...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..” ifadesi açık bir biçimde yer almıştır. Şayet rektör danışmanlarına da katkı ödenmesi isteniyorsa, bu kanun

maddesine “Rektör Danışmanları” ifadesinin de ilave edilmesi gerekirdi, görüşü ileri sürülmektedir.

Rektör danışmanına döner sermaye işletmesinin hastane biriminden bir katkı ödenebiliyorsa, üniversite yönetim kurulunda görev alan tüm diğer idarecilere de katkı ödenmesi gerekir. Çünkü üniversite yönetim kurulu üyeleri, aynı zamanda döner sermaye işletmesi yönetim kurulu üyeleridir ve döner sermaye ile ilgili kararlara imza atarak, üstelik resmen sorumluluk da almaktadırlar.

5. 4/B SÖZLEŞMELİ PERSONEL

Hastanelerin büyük bir bölümü sağlık personeli tedarikinde sıkıntı yaşamaktadır. Kalifiye eleman temininde başvurulan yöntemlerden biri de “*Hastanede bulunan Cihaz ve Teçhizatların İşletilmesi ve Hazır Hale Getirilmesi Alımı*” adı altında yapılan ihalelerdir. Bazı hastaneler bu yöntemi kullanarak, hastaneye radyoloji teknisyeni, sağlık memuru, hemşire, ebe vb eleman sağlamakta ve bu elemanları sağlık işlerinde çalıştırmaktadırlar. Yasal olarak yapılan ihalede belirtilen işlerin dışında personel çalıştırılması suç teşkil etmektedir. Özellikle bu elemanlarla ilgili bir kazanın meydana gelmesi ya da bu elemanların uyguladıkları yanlış bir işlem sonucu vefat eden hastalar olduğunda, idare büyük sorumluluk taşıyabilir ve tazminat ödemeye mahkûm edilebilir. Mevzuat gereği geçici işçi statüsünde çalışan bu işçilere döner sermayeden herhangi bir katkı da ödenmemektedir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun[2] istihdam şekilleri ile ilgili 4/B Sözleşmeli Personel maddesinde “*Kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, kurumun teklifi üzerine Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığının görüşleri alınarak Bakanlar Kurulunca geçici olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir...*” ifadesi yer almaktadır.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 58 inci maddesinin dördüncü paragrafında “657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tâbi personel (döner sermaye işletme müdürlüğü ve döner sermaye saymanlık personeli dâhil) ile aynı Kanunun 4 üncü maddesinin (B) bendine göre sözleşmeli olarak çalışan personel arasında katkıları da dikkate alınmak suretiyle paylaşılır...” denilmektedir. Dolayısıyla sözleşmeli personele katkı verilmesinde herhangi bir sıkıntı söz konusu değildir.

6. PERSONELE EK ÖDEME YAPILMASI

2006 yılı Mart ayından itibaren üniversite hastanelerinde 657 Sayılı Kanuna bağlı olarak çalışan bazı memurlar, diğer birimlere geçmek istemektedirler. Oysa 2006 yılı öncesinde ise üniversite içerisinde görevli memurların büyük bir bölümü, hastaneye görevlendirilmesini sağlayarak döner sermaye katkılarından faydalanma yolunu tercih ediyordu.

31.03.2006 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan 5473 sayılı Kanunun[3] Ek 3. Maddesi “*Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay, Sayıştay, Yüksek Seçim Kurulu, Adalet Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı (Kefalet Sandığı dâhil), Millî Eğitim Bakanlığı, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı, Savunma Sanayii Müsteşarlığı, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Diyanet İşleri Başkanlığı, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu*

Başkanlığı ile bağlı kuruluşları, Türk Patent Enstitüsü Başkanlığı, GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı, Millî Savunma Bakanlığı Akaryakıt İkmal ve NATO POL Tesisleri İşletme Başkanlığı, Yükseköğretim Kurulu, üniversiteler ile yüksek teknoloji enstitüleri, Emniyet Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü, Orman Genel Müdürlüğü, Tarım Reformu Genel Müdürlüğü, Petrol İşleri Genel Müdürlüğü, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü, Basın-Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü, Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğü, Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü, Elektrik İşleri Etüt İdaresi Genel Müdürlüğü, İller Bankası Genel Müdürlüğü, Türkiye ve Orta-Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Genel Müdürlüğü, Maden Tetkik ve Arama Genel Müdürlüğü, il özel idareleri ve belediyeler ile bunların bağlı kuruluşları, il özel idareleri ve belediyelerin kurdukları mahallî idare birlikleri ile Atatürk Orman Çiftliği Müdürlüğünün merkez ve taşra teşkilâtı ile varsa bunların döner sermaye kadrolarında 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre istihdam edilen memurlar ile aylıklarını 2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanunu ve 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanununa^[4] göre alanlara, subay, sözleşmeli subay, astsubay, sözleşmeli astsubay, uzman jandarma ve uzman erbaşlara, 1/1/2006 - 30/6/2006 tarihleri arasında 950 gösterge rakamının, 1/7/2006 tarihinden itibaren ise 1850 gösterge rakamının memur aylıklarına uygulanan katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak tutarda her ay ek ödeme yapılır.” hükmü kapsamında ek ödemeler yapılmaktadır.

Aynı Kanunun Ek 3. Maddesinin üçüncü paragrafında “Birinci fıkrada sayılan personelden bir önceki yılda (2005 yılı dâhil); 3/6/1938 tarihli ve 3423 sayılı Kanunun 1 inci maddesinin ikinci fıkrası, 21/12/1967 tarihli ve 969 sayılı Kanunun 3 üncü maddesinin son fıkrası, 4/11/1981 tarihli ve 2547 sayılı Kanunun 58 inci maddesi, 4/2/1983 tarihli ve 2797 sayılı Kanunun 55 inci maddesinin beşinci fıkrası, 24/5/1983 tarihli ve 2828 sayılı Kanunun 19 uncu maddesinin onbirinci fıkrası, 25/4/2001 tarihli ve 4652 sayılı Kanunun 29 uncu maddesinin son fıkrasında öngörülen ödemelerden yararlananlar ile 8/5/1991 tarihli ve 3717 sayılı Kanunun 2 nci maddesi uyarınca yol tazminatının yarısı olarak kamu bankalarına yatırılan tutarlardan ödeme yapılanlara, Bezm-i Alem Valide Sultan Vakıf Gureba Hastanesi döner sermaye gelirlerinden döner sermaye katkı payı ödenenlere birinci fıkraya göre ödeme yapılmaz. Ancak, bir önceki yılda söz konusu ödemelerden yararlananlar ile birinci fıkra kapsamına girmeyen personelden bir önceki yılda 14/4/1982 tarihli ve 2659 sayılı Kanunun 30 uncu maddesine göre ödeme yapılanlar ve Sağlık Bakanlığı merkez teşkilâtı personeli hariç 4/1/1961 tarihli ve 209 sayılı Kanunun 5 inci maddesine göre ödeme yapılanlara, bu fıkrada sayılan hükümlere göre önceki yılda yapılmış olan ödemelerin toplam net tutarına, birinci fıkraya göre yapılması öngörülen ödemeler toplam net tutara ulaştıktan sonra birinci fıkraya göre ödeme yapılmaya başlanır.” hükmü yer almaktadır. Daha açık bir ifade ile üniversite döner sermaye işletmesi kapsamında katkı alan bir personelin ek ödeneği kesilmektedir. Hatta bazen memurun aldığı katkı, normalde ek ödemeden alabileceği meblağın altında dahi kalabilmektedir. Bu yüzden üniversite hastanelerinde görevlendirilmiş bazı memurlar, geldikleri fakültelere/birimlere geri dönmeye çalışmaktadırlar.

Konuyu bir örnek ile açıklayalım. Üniversitelerde bu yasa kapsamında bir profesör her ay tahminen 270 TL civarında ek ödeme alabilmektedir. Bu profesör üniversitenin mühendislik

fakültesi inşaat bölümünde görevli olsun. Söz konusu öğretim üyesi döner sermaye aracılığı ile bilirkişi olarak inşaatların depreme dayanıklılığı konusunda yazdığı bir rapor sonrasında kendisine 1000 TL'lik net bir kazanç ödendiğini varsayalım. Yasa gereğince bu öğretim üyesi bir yılda toplam (270x12=) 3240 TL tutarında ek ödeme almış olacaktır. Ancak döner sermayeden 1000 TL kazanç elde ettiği için, bu miktar ek ödemesinden kesilecektir. Dolayısıyla öğretim üyesinin hazırladığı inşaatın depreme dayanıklı raporundan ekstra bir kazancı olmayacaktır.

Personel arasında denge tazminatı olarak da adlandırılan bu 5473 sayılı Kanun, üniversite hastaneleri haricindeki diğer birimlerde (fakülteler, yüksekokullar, merkezler vb) döner sermaye aracılığı ile iş yapılmasını durdurma noktasına getirmiştir. Maddi kayıpları yüzünden öğretim elemanları döner sermaye aracılığı ile iş yapmak istememektedir. Hatta bazıları yasal olmayan yollardan dışarıda iş yürütmeye yönelebilmektedir. Örneğin özel dersanelerde gizli kurs veren birçok öğretim üyesine rastlamak mümkündür. Ancak risk taşıyan bu tasarruf nedeniyle bazı öğretim elemanları, soruşturmalar geçirmekte ve hatta "Yükseköğretim Kurumları Yönetici, Öğretim Elemanı ve Memurları Disiplin Yönetmeliğinin[5] 11 maddesinin a bendinin 1. Paragrafı kapsamında Üniversite Öğretim Mesleğinden veya Kamu Görevinden Çıkarma" cezasına çarptırılabilir.

7. SONUÇ VE ÖNERİLER

Kuruluş ve organizasyon şeması gereği bazı üniversitelerde hastaneler doğrudan rektörlüğe bağlıdır ve tıp fakültelerinin bir alt birimi değildir. Tıp Fakültesinde görevli bazı memurlar ve öğretim elemanları döner sermaye işletmesinin hastane birimine hiçbir katkı sağlamadıkları halde, katkı alabilmektedirler. Bu durumdaki elemanlara katkı ödenmesi Kanuna aykırıdır.

Tıp kökenli olmayan rektör yardımcısı mevzuat gereğince üniversitenin döner sermayeye bağlı bir biriminden (genellikle bu birim hastanedir) üst sınırında katkı alabilirken, tıp fakültesi öğretim üyesi olan ve aynı zamanda rektör yardımcılığı görevini sürdüren bir idareci, rektör yardımcılığı görevi nedeniyle ilave bir katkı alması yasa gereği mümkün değildir. Çünkü hastanedeki görevi nedeniyle zaten üst sınırdaki katkı almaktadır. Bu durum, tıp kökenli rektör yardımcısının çalışma şevkini olumsuz etkileyebilmektedir.

Rektör danışmanları bir üniversitenin işlemlerinin organizasyonu, problemlerinin çözülmesi, stratejik planlarının hazırlanması vb konularda üniversiteye büyük katkılar sağlayabilir. Yasa rektör yardımcılara katkı verilmesine imkân tanırken, bazı durumlarda rektör yardımcısıyla kıyaslandığında çok daha fazla hizmet veren danışmanın katkıdan yararlandırılmaması, bir çelişkidir ya da mevzuatın eksikliğidir.

5473 sayılı Kanununun Ek 3. maddesi ile getirilen ek ödeme mevzuatı, üniversitelerde döner sermaye işletmesine bağlı hastane dışındaki birimlerde, döner sermaye faaliyetlerini durma noktasına getirmiştir. Oysa tıp fakültesi (hastane) haricindeki fakülte ve yüksekokulların gelişmelerini sağlamada, kendi öz kaynaklarını kullanarak döner sermaye ile yapacakları faaliyetler hem ilgili birim için hem de öğrencilerin bilgi ve becerilerini geliştirmesine büyük katkı sağlayabilir. Personel arasında denge tazminatı olarak adlandırılan mevzuat üzerinde ivedi değişiklik yapılarak, hastane dışındaki döner sermaye işletmesi birimlerinin faaliyetlerinin artırılması teşvik edilmelidir.

-
- [1] 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu, 06.11.1981 tarihli ve 17506 sayılı Resmi Gazete
- [2] Devlet Memurları Kanunu, 23.07.1965 tarihli ve 12056 sayılı Resmi Gazete
- [3] 5473 sayılı Değişik Adlar Altında İlave Ödemesi Bulunmayan Memurlara ve Sözleşmeli Personele ek Ödeme Yapılması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Kabul tarihi: 21.03.2006
- [4] 2914 Sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu, 13.10.1983 tarihli ve 18190 sayılı Resmi Gazete
- [5] Yükseköğretim Kurumları Yönetici, Öğretim Elemanı ve Memurları Disiplin Yönetmeliği, 21.08.1982 tarih ve 17789 sayılı Resmi Gazete