

**GELİRLER VE PERFORMANSA DAYALI ÜCRETLENDİRME AÇISINDAN
ÜNİVERSİTE DÖNER SERMAYE İŞLETMELERİ**

*UNIVERSITY REVOLVING FUNDS IN TERMS OF REVENUES AND PERFORMANCE-
BASED PAYMENT*

Doç. Dr. Kadir KARTALCI

İnönü Üniversitesi, İktisadi İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, kadir.kartalci@inonu.edu.tr,
Malatya/Türkiye

ÖZ

Türkiye'de kamu işletmeciliğinin bir örneği de döner sermayelerdir. Bütün kamu kurumlarında olduğu gibi, döner sermayeler üniversitelerde önemli pay ve etkinliğe sahiptir. Üniversitelerdeki döner sermaye işletmelerinin gelirlerinin kapsamı 2547 sayılı yasanın 58. maddesinde gösterilmektedir. Bu yasa maddesinde döner sermayelerin gelirleri "...işletme adına yapılan mal ve hizmet satışları ile diğer gelirlerden oluşur" şeklinde genel olarak tanımlansa da, her döner sermaye biriminin ne tür gelir kaynağına sahip olduğu yasa maddesinin ilerleyen fıkralarında açıklanmaktadır. Aynı yasa maddesinde döner sermaye gelirlerinden çalışanlara yapılacak ücret ödemelerinin hangi kriterlere göre yapılacağı da gösterilmektedir. Bu kriterler 18.02.2011 tarih ve 27850 Resmî Gazete'de yayımlanan Yükseköğretim Kurumlarında Döner Sermaye Gelirlerinden Yapılacak Ek Ödemelerin Dağıtılmasında Uygulanacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelikte açıklanmaktadır. Üniversitelerden döner sermaye gelirlerinden personele yapılan ücret ödemeleri çalışanların performansına göre yapılmaktadır. Ancak uygulamada performans kriterlerinin yanlış ve maksatlı uygulanması nedeniyle bir takım haksız sonuçlar oluşmaktadır. Bu haksız uygulamalar performansa göre ücretlendirme sisteminin sağlıklı bir şekilde devam ettirilmesine manidir.

Anahtar Kelimeler: Döner Sermaye, Performansa Dayalı Ücretlendirme.

ABSTRACT

An example of public enterprises in Turkey are revolving funds. As in all public institutions, revolving funds have a significant share and effectiveness in universities. The scope of income of revolving fund enterprises in universities is shown in Article 58 of Law No. 2547. Although the income of the revolving funds under this law is generally defined as "... sales of goods and services on behalf of the business and other incomes", what kind of revenue source each revolving capital unit has is explained in the following paragraphs of the law. Under the same law, it is shown what criteria can be used to pay wages to employees from revolving fund revenues. These criteria are explained in the Regulation on the Procedures and Principles to be Applied in the Distribution of the Supplementary Payment to be made from the Revolving Fund Revenues in the Higher Education Institutions published in Official Gazette dated 18.02.2011 and 27850. The salaries paid to the staff from the revolving fund income of the universities are made according to the performance of the employees. In practice, however, a number of unfair consequences arise due to improper and purposeful application of performance criteria. These unfair practices mean that the remuneration system should be maintained in a healthy manner according to performance.

Keywords: Revolving Fund, Performance-Based Paymenty.

1.GİRİŞ

Performans kelime anlamı itibarıyla iş, başarı, başarımlı anlamına gelmektedir. Dolayısıyla performansa dayalı ücretlendirmeye; yapılan iş ya da elde edilen başarımın karşılığının tam ödenmesine ilişkin bir yöntem ya da yöntem arayışı diyebiliriz. Performansa göre ücretlendirme; sadece çalışanlar açısından değil, hem

maliyetleri düşürme hem de verimliliği yükseltme yönünde artı çıktılara sebep olması bakımından, işveren açısından da önemlidir.

İktisat biliminin temel uğraş alanı olan kıt kaynaklar sorunu beraberinde kaynakların verimli ve etkin kullanımını zorunlu kılmaktadır. Kaynakların verimli ve etkin kullanımını sağlamada performansa göre ücretlendirmenin önemli bir etkisi söz konusudur. Emeğin ücretlendirilmesinde performansın dikkate alınmaması nedeniyle artan maliyet, düşük verimlilik sonucu ekonominin çökmesiyle birlikte Sovyetler Birliğinin 20 yy'ın sonlarına doğru dağılması konunun ne kadar önemli olduğunu gösteren iyi bir örnektir.

1980 yıllarla birlikte performansa göre ücretlendirme yoğun olarak çalışma dünyasında kendini hissettirmeye başlamıştır. Öncelikle ekonominin özel kesiminde görülen bu uygulama zamanla kamu kesimini de etkisi altına almıştır. Ülkemizde özel kesim başta olmak üzere kamu kesiminde de çalışanların iş bulmalarında bilgi ve beceri yanında çalışırken gösterdikleri performans önemli bir kriter olarak uygulanmaya başlamıştır. İşe yerleştirme ve işe devam ettirme uygulamasının başarısı performansa göre ücretlendirmeye önem verme düzeyine bağlıdır.

Her ne kadar kamu kurumlarında performansın dikkate alındığına dair bir takım uygulamalar görülse de, performans uygulamasının henüz kamunun ekseri çoğunluğunu kapsayacak kadar bir yerinin olduğunu söylemek yanlış olur. Türkiye'de kamu kesiminde performans uygulaması daha çok döner sermaye işletmelerinde görülmektedir. Bu açıdan bakıldığında özellikle Sağlık Bakanlığı ve üniversitelere bağlı sağlık uygulama birimlerinde performansa göre ücretlendirme tatbik edilmektedir. Ancak performansa göre ücretlendirmeye ilgili bir takım sorunlar ve haksız uygulamalar mevcut olup, bu durum söz konusu sistemin başarıyla uygulanması önündeki en büyük engel teşkil etmektedir.

Makalenin ilerleyen bölümlerinde; üniversite döner sermaye işletme birimlerinin gelirlerinin tespiti ile performansa göre ücretlendirme ve Türkiye'de kamu üniversitelerinin döner sermaye işletmelerinde uygulanan performans ücretlendirme sistemi ve bu uygulamanın sorunlu alanları tespit edilmeye ve değerlendirilerek bir takım sonuçlar çıkarılmaya çalışılmaktadır.

2. DÖNER SERMAYE İŞLETMELERİNİN TARİHİ GELİŞİMİ

Döner sermaye işletmeciliği Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk yıllarından itibaren görülmeye başlamıştır. Döner sermayeyle ilgili ilk kanun 1925 yılında 549 sayılı Ziraat Müesseselerine Sabit Sermaye Vaz'ına Dair Kanundur. Daha sonra döner sermaye ile ilgili olarak, 29.5.1926 tarih ve 867 sayılı Ziraat Vekaletine Merbut Bazı Okul ve Müesseselerin Sureti İdaresi Hakkında Kanun ve 27.1.1927 tarih ve 968 sayılı Milli Matbaa Tahsisatının Mütedavil Sermaye Halinde İstimaline Dair Kanun kabul edilmiştir (Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2010:8).

Döner sermaye müessesesi Türk mali sistemine en kapsamlı şekilde, 1927 yılında 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun 49 uncu maddesi ile girmiştir. Ancak 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun 49 uncu maddesi, sonraki yıllarda gelişme gösteren devlet hizmet ve faaliyetlerinin artması ve hizmet çeşitliliği nedeniyle yetersiz kalmıştır.

Döner sermayeli işletme kurulmasına ilişkin hukuki düzenlemelerden öne çıkanlara bakıldığında; 07.11.1981 tarih ve 2547 sayılı Yüksek Öğretim Kanunu, 27.01.1984 tarih ve 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunu, 3/6/1938 tarihli ve 3423 sayılı Milli Eğitim Bakanlığına Bağlı Meslekî ve Teknik Öğretim Okulları Döner Sermayesi Hakkında Kanun ve 4.1.1961 tarih ve 209 sayılı Sağlık Bakanlığına Bağlı Sağlık Kurumları İle Esenlendirme (Rehabilitasyon) Tesislerine Verilecek Döner Sermaye Hakkında Kanunu sayabiliriz.

Döner sermaye işletmeleriyle ilgili en son düzenleme 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun geçici 11 inci maddesidir. Bu düzenleme ile döner sermaye işletmelerinin 31.12.2007 tarihi itibarıyla tasfiye edilmesi ve tasfiyeye ilişkin esas ve usullerin Bakanlar Kurulunca çıkarılacak bir yönetmelikle belirlenmesi öngörülmüş ise de maddede yapılan değişikliklerle bu tarih 31.12.2010'a uzatılmıştır. Bugün itibarıyla döner sermayelerin yeniden yapılandırılmasına ilişkin, 5018 sayılı kanunda gösterilen 31.12.2010 tarihi de geçmiş olmasına rağmen, herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. Hatta 2014-2018 yıllarını kapsayan 10. Kalkınma Planında "Başta üniversite hastaneleri olmak üzere döner sermayeli işletmeler, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlayacak şekilde yeniden yapılandırılacaktır" ifadesi kullanılmış olsa da bugüne kadar herhangi bir yeniden yapılandırma düzenlemesi mevcut değildir (Kalkınma Bakanlığı, 2014:80). Uygulamada çıkacak belirsizlikler, 5018 sayılı kanunun geçici 11 nci maddesinin değişik 3 ncü fıkrasındaki "Döner sermaye işletmeleri yeniden yapılandırılınca kadar bunların bütçelerinin hazırlanması, uygulanması, sonuçlandırılması ve muhasebesi

ile kontrol ve denetimi Maliye Bakanlığınca yürürlüğe konulacak yönetmelikle belirlenir...” hükmü ile giderilmeye çalışılmaktadır. Bu hükümden yola çıkarak Maliye Bakanlığı 01.05.2007 tarih ve 26509 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Döner Sermayeli İşletmeler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği’ni çıkarmıştır. Sonuç itibariyle döner sermayelerin yeniden dizayn edilmesine ilişkin sürecin belirsizliklerle dolu da olsa devam ettiğini söylemek gerekir.

3. DÖNER SERMAYELERİN VARLIK SEBEPLERİ

Döner sermayeler yukarıda da değinildiği üzere çok dağınık ve belirsizliklerle dolu mevzuata tabidir. Bu durum kuruluş sebeplerinin de çeşitlenmesine sebep olmuştur. Döner sermayelerin varoluş gayeleri temel olarak beş sebebe dayandırılabilir. Bunlar;

- ✓ Döner sermaye işletmeleri aracılığıyla ticari, sınai, tarımsal, kültürel ve mesleki faaliyetler yapmak (DPT, 2000:34),
- ✓ Kamu kaynaklarının kullanımı sonucu kullanılmayan eksik kapasitenin değerlendirilmesi,
- ✓ Ekonomide beliren talebin karşılanması,
- ✓ Devlete gelir sağlamak (Alagöz, 1982:17-19),
- ✓ Sıkı bütçe kontrol ve denetiminden uzaklaşarak daha serbest kullanılan kaynak oluşturma isteği, olarak sıralanabilir.

Döner sermaye işletmelerinin yukarıda sayılan varlık sebepleri aynı zamanda faydaları olarak değerlendirilebilir. Diğer taraftan bu sistemin olumsuz taraflarının olup olmadığı üzerinde düşünmek de gerekmektedir. Buna göre döner sermaye işletmelerinin zararlı yanları;

- ✓ Bütçe birliği ve adem-i tahsis prensiplerine ters düşmesi,
- ✓ Döner sermaye işletmesi ile bağlı olunan idarenin faaliyet alanlarının sınırlarının net olarak çizilmesinin mümkün olmaması nedeniyle bağlı olunan idarece yürütülmesi gereken bazı faaliyetlerin, harcamalarda disiplini ortadan kaldırarak döner sermaye bütçesinden karşılanması suretiyle israfa yol açılması,
- ✓ Döner sermayeli işletme kurulmasını gerektirecek faaliyet olmamasına rağmen kurumların döner sermayeli işletmeler kurarak personel ve diğer cari giderlerinin artması veya ücretlendirilmemesi gereken bazı hizmetlerin döner sermaye vasıtasıyla yerine getirilerek ücretlendirilme yoluna gidilmesi,
- ✓ Döner sermaye gelirlerinden personele ek ödeme yapılması nedeniyle kamu personeli ücret rejiminin bozulması, işletme yönetiminde modern işletmecilik esaslarının uygulanamaması (Güner, 2006:30-31),
- ✓ Döner sermayeye katkı sağlayan personelin daha fazla katkı payı alabilmek için, mesai içi uygulamaları mesai dışı gösterme örneğinde olduğu gibi, etik dışı hareketlere başvurabilmesi,
- ✓ Katkı payı ödemek amacıyla bazı personelin kağıt üzerinde döner sermaye işletmelerinde görevlendirilmesi gibi hileli yollara başvurulması, olarak sayılabilir.

4. KAMUDA PERFORMANSA DAYALI ÜCRETLENDİRME

Performans yönetiminin uzun bir geçmişi vardır. Performans yönetim ve değerlendirme sistemi M.S. III üncü yy. başlarında yönetimde bulunan Wei Hanedanlığı’na kadar dayandırılmaktadır(Uysal, 2015:35). Kamu sektöründe performans ölçümü ve yönetimi, 20. yüzyılın başında ABD’de personel ve örgüt düzeyinde girişilen uygulamalarla başlamış, zaman içinde kapsamı, örgütsel görünürlüğü, yöntem ve amaçları değişerek gelişme göstermiştir(Özer ve Şen, 2014:113). Bununla birlikte kamu sektöründe performans yönetiminin gündeme gelmesinde, 1980’lerden sonra yeni kamu işletmeciliğinin kuramsal ve pratik olarak kamu yönetimi alanında hâkim bir pozisyona yükselmesi etkili olmuştur(Özer ve Şen, 2014:115).

Performans yönetiminin amaçları şu şekilde belirtilmektedir(Armstrong, 2006:496);

- ✓ Çalışanları en uygun hale getirmek için güçlendirmek, motive etmek ve ödüllendirmek,
- ✓ Çalışanları görevlerini yaparken doğru şeyler yapmaya yönlendirmek ve odaklamak, çalışanları kurum amaçlarına yöneltmek,

- ✓ Kararlaştırılan amaç ve sorumluluklara dayalı olarak yönetim ve kaynakların proaktif kullanımı,
- ✓ Yöneticilerin yüksek performans gösteren bir organizasyon oluşturmak için çalışanlarının performansını yönettiği süreç ve davranışlar,
- ✓ Bireylerin ve ekiplerin, kendilerine ve kuruluşa fayda sağlama potansiyellerini en üst düzeye çıkarmaları, hedeflerine ulaşmalarına odaklanmaları.

Bu amaçların gerçekleştirilmelerini teminen personelin motive edilmesi gerektiği, bunun da emek ve gayretin karşılığının ödenmesiyle, yani performansın esas alınmasıyla olacağı açıktır.

Performansa dayalı ücretlendirme eşit işe eşit ücreti hedeflemektedir(Arslan, 2011:424). Bu eşitliği sağlayıcı performansa dayalı ücretlendirmenin yapılabilmesi için ücret dağılımının performans değerlendirmesine dayanması gerekmektedir. İşletmelerin en temel kaynağı olan insan kaynaklarının işte tutulması ve geliştirilmesi, örgüte yaptığı katkının artırılması için onların performanslarının fark edilerek özendirici tedbirlerin alınması yöneticilerin dikkate alması gereken önemli hususlardır(Öztürk, 2010:7). Özendirici tedbirlerin başında ücret artışları gelmektedir. Ancak bugün ücret artışları yanında çalışan performansını artırmak için bir takım parasal ödüllere de başvurulmaktadır. Performansa dayalı parasal ödüller daha çok prim, ikramiye, komisyon, kar payı, hisse sahipliği olarak karşımıza çıkmaktadır(Arslan, 2011:424). Bu tür parasal ödüllerin çoğunluğu özel sektöre has teşvik sistemleridir. Ancak kamu sektöründe de işçi pozisyonunda olanlara ikramiye şeklinde özendirici ödentiler yapılmaktadır. Kamu sektöründe bir diğer özendirici uygulama ise, inceleme konumuz olan performansa dayalı döner sermaye ödentileridir.

Türkiye’de kamu hizmeti veren sağlık kurumlarında çalışanlara, maaş ve ilave olarak performansları dahilinde döner sermaye gelirlerinden alacakları ek ödemelerden oluşan karma bir ücretlendirme sistemi uygulanmaktadır. Kamu sektöründe çalışan sağlık personelinin maaşları istihdam durumlarına, kıdemlerine vb. özelliklere göre hükümet tarafından belirlenmektedir. Sağlık Bakanlığı’na bağlı hastanelerde ve üniversite hastanelerinde çalışanlar için mevzuat dahilinde, döner sermaye gelirlerinden performansları nispetinde ek ödeme yapılmaktadır(Akçakanat ve Çarıkcı, 2016:869).

Bu anlamda Sağlık Bakanlığı hastanelerinde çalışanlar için uygulanan performansa göre ücretlendirme sistemi 14.2.2013 tarihli ve 28559 mükerrer sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumuna Bağlı Sağlık Tesislerinde Görevli Personele Ek Ödeme Yapılmasına Dair Yönetmeliğe göre yapılmaktadır. Üniversitelerde görevli öğretim elemanı ve diğer kamu görevlilerine performansa dayalı döner sermaye ödemeleri ise 18.02.2011 tarih ve 27850 Resmi Gazete’de yayımlanan Yükseköğretim Kurumlarında Döner Sermaye Gelirlerinden Yapılacak Ek Ödemenin Dağıtılmasında Uygulanacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmeliğe göre yapılmaktadır.

5. 2547 SAYILI YASANIN 58 NCİ MADDESİNE GÖRE DÖNER SERMAYE GELİRLERİNİN KAPSAMI

Devlet üniversitelerine bağlı döner sermayeli kuruluşlar, 2547 sayılı yasanın 58 inci maddesinde, yaptıkları işler dikkate alınarak ayırma tabi tutulmuştur. Dolayısıyla bu ayırım döner sermayelerin gelir kaynaklarını veren bir ayırım olmaktadır.

Söz konusu yasanın 58 inci maddesi a fıkrasında döner sermayeli kuruluşların gelirleri “...işletme adına yapılan mal ve hizmet satışları ile diğer gelirlerden oluşur” şeklinde tarif edilmektedir. Ancak anılan maddenin ilerleyen fıkralarında, döner sermayeli kuruluşun çeşitli birimlerine ilişkin gelir kaynakları bizzat birimler sayılarak yapılmaktadır.

58 inci maddenin c fıkrası tıp ve diş hekimliği fakülteleri ile sağlık uygulama ve araştırma merkezlerinin hesabında toplanan döner sermaye gelirlerinden söz etmektedir. Dolayısıyla bu fıkra da sağlıkla ilgili döner sermaye işlemleri düzenlenmiştir. Bunun sebebi üniversitelerde en yaygın ve en parasal tutarlı döner sermaye işlemlerinin sağlıkla ilgili olmasından kaynaklanmaktadır. Üniversitelerde sağlıkla ilgili döner sermayeli birimlerin ön planda tutulduğunu gösteren bir işaret de; 18.02.2011 tarih ve 27850 Resmi Gazete’de yayımlanan Yükseköğretim Kurumlarında Döner Sermaye Gelirlerinden Yapılacak Ek Ödemenin Dağıtılmasında Uygulanacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmeliğin düzenlenme biçiminden anlaşılmaktadır. Söz konusu yönetmelikle döner sermayeli birimlerin topladıkları gelirleri o birimlerde görevlilere nasıl paylaşılacağı anlatılırken tıp ve diş hekimliği fakülteleri ile sağlık uygulama ve araştırma merkezleri dikkate alınarak bir formül geliştirildiği ve dağıtımlar yapılırken A, B, C, D ve E puanlarını dikkate alındığı görülmektedir. Bu birimler dışındaki döner sermayeli birimlerin gelir paylaşımıyla ilgili olarak söz konusu yönetmeliğin 4 üncü maddesinin 9 uncu fıkrasında söz konusu birimler dışındaki döner sermayeli

birimlerin bu puanları nasıl kullanacakları; “.....yönetim kurullarınca, yükseköğretim kurumunun yapısı ve mali durumu göz önünde bulundurularak bir veya birden fazlasının kullanılmasına karar verilmek suretiyle belirlene yapılı” denilmektedir. Bu da göstermektedir ki, üniversitelerin döner sermaye işletmeleri denildiğinde akla ilk sağlıklı ilgili birimler gelmektedir.

2547 sayılı yasanın 58 inci maddesi d fıkrasında sağlık dışında olup da üniversitelerde ikincil düzeyde yaygın döner sermayeli birimler sayılmaktadır. Anılan fıkra metninde; “Ziraat ve veteriner fakülteleri, sivil havacılık yüksekokulu ve bünyesinde atölye veya laboratuvar bulunan yükseköğretim kurumları ile sürekli eğitim merkezleri, açık öğretim hizmeti veren yükseköğretim kurumları ile düzenli döner sermaye geliri olan yükseköğretim kurumları.....” yer almaktadır. Yukarıda anılan fıkra birtakım birimler sayıldıktan sonra genel bir ifade kullanılarak düzenli döner sermaye gelirleri olan yükseköğretim kurumları denilmektedir. Ancak düzenli döner sermaye geliri ifadesinden ne anlaşılacağına yönelik söz konusu yasada herhangi bir ifadeye rastlanmamaktadır. Yılda birkaç gelir getirici faaliyet yapmak mı, her ay faaliyet yapmak mı, her yıl bir kez faaliyet yapmak mı düzenli gelir getirici faaliyet olup olmayacağı teville muhtaçtır.

Aynı yasa maddesinin e fıkrasında yükseköğretim kurumlarının (c) ve (d) fıkraları kapsamına girenler haricindeki diğer birimler ifadesi yer almaktadır. Söz konusu yasanın e fıkrasının düzenlediği döner sermayeli kuruluşlar, d fıkrasında geçen “düzenli döner sermaye geliri olan yükseköğretim kurumları” ifadesinden çıkarılabilir ki, o da c ve d fıkralarında sayılmayan ve düzenli bir döner sermaye gelinine sahip olmayan yükseköğretim kuruluşlarıdır.

Yukarıdaki ifadelerden 2547 sayılı yasanın 58 inci maddesi d ve e fıkralarına tabi döner sermayeli birimleri ayırt edebilmemiz için ilgili maddenin d fıkrasında geçen “düzenli döner sermaye geliri olan” ifadesini netleştirmek gerekmektedir. Bu ifadeyi daha önce de söylendiği üzere 2547 sayılı yasadaki çıkarmak ya da bu yasaya göre çıkarılmış döner sermayeyle ilgili yönetmeliklerden çıkarmak mümkün gözükmemektedir. O halde bu ifade nasıl tevil edilebilir? Bu konuyu 13.6.2006 tarih ve 5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanununun 2 nci maddesi ile çözüme kavuşturabiliriz. Söz konusu yasanın 2 nci maddesinde mükellefler sayılırken döner sermayeleri de içine alan iktisadi kamu kuruluşları şu şekilde ifade edilmektedir: “Devlete, il özel idarelerine, belediyelere, diğer kamu idarelerine ve kuruluşlarına ait veya bağlı olup, faaliyetleri devamlı bulunan ve birinci ve ikinci fıkralar dışında kalan ticarî, sınaî ve ziraî işletmeler iktisadi kamu kuruluşudur.” Dikkat edileceği üzere bu maddede “faaliyetleri devamlı bulunan” ifadesi geçmektedir. Bu ifade 2547 sayılı yasanın 58 inci maddesi d fıkrasında geçen “düzenli döner sermaye geliri olan” ifadesiyle benzeşiktir. O halde Kurumlar Vergisi Kanununun 2 nci maddesinde geçen “faaliyetleri devamlı olan” ifadesindeki “devamlıdan” kastın ne olduğunun çözülmesi durumunda “düzenli döner sermaye geliri olan” ifadesindeki “düzenliden” kastedilen de çözülmüş olacaktır.

Kurumlar vergisi kanununda konu hakkında açık bir hüküm olmamakla birlikte bu kanuna göre çıkarılmış 03.04.2007 tarih ve 26482 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Kurumlar Vergisi Genel Tebliğinde (Seri No: 1) faaliyetlerin devamlılığında ne kastedildiği açıklanmıştır. Söz konusu tebliğin 2.3 bölümünde döner sermayeli kuruluşlarının da iktisadi kamu kuruluşlarından olduğu ve İktisadi kamu kuruluşunun ticari, sınaî veya zirai bir işletme oluşturup oluşturmadığı hususunda, Tebliğin (2.4) bölümünde yapılan açıklamaların dikkate alınması gerektiği belirtilmiştir. Tebliğin 2.4 bölümünde ise “...devamlılık unsuru, bir hesap dönemi içinde aynı veya ayrı faaliyet alanlarında ticari mahiyet arz eden işlemlerin birden fazla yapılmasını ifade etmektedir. Aynı hesap döneminde tek işlem nedeniyle ticari faaliyetin devamlılık unsurunun oluştuğunu kabul etmek mümkün olmamakla birlikte, faaliyetin organizasyon gerektirmesi veya amacının ticari olması durumunda devamlılık unsurunun varlığı kabul edilir. Ticari organizasyon, sermaye tahsisi, işyeri açılması, personel istihdamı, ticaret siciline kaydolmak gibi unsur ve şartlardan tümü veya bir kısmı yerine getirilmek suretiyle belirli şekilde kurulmuş olacaktır. Bu takdirde bu organizasyon içinde bir takvim yılında veya iki veya üç yılda tek bir işlem yapılmış olsa dahi ticari faaliyetin varlığı kabul edilecektir.” O halde bir döner sermaye birimi ticari bir organizasyona sahip olmayıp bir hesap döneminde birden fazla işlem yapmıyorsa “düzenli döner sermaye geliri olan” birim olarak sayılmayacağından 2547 sayılı yasanın 58 inci maddesi e fıkrasına tabi olacaktır. Aksi durum varsa ilgili döner sermaye birimi, yani tebliğin tarif ettiği şekilde ticari bir organizasyona ya da bir hesap döneminde birden fazla işlem gerçekleştiriyorsa, aynı yasa maddesinin d fıkrasına tabi olacaktır.

2547 sayılı yasanın 58 inci maddesiyle döner sermaye gelirleri düzenlemelerinin sonucusu k fıkrası ile yapılan düzenlemedir. Bu fıkra ile yapılan düzenlemede; “üniversite-sanayi işbirliği kapsamında araştırma ve geliştirme, tasarım ve yenilik projeleri ile faaliyetleri sonucunda elde edilen gelirler döner sermaye işletmesinin ayrı bir hesabında toplanır” denilmektedir. Bu fıkra ile yapılan düzenleme bir döner sermaye biriminin faaliyetinden ziyade üniversite-sanayi işbirliği faaliyeti sonucu elde edilmiş bir gelir olmasıdır.

6. 2547 SAYILI YASANIN 58 NCİ MADDESİNE GÖRE DÖNER SERMAYE EK ÖDEME ESASLARI

Devlet üniversitelerinde döner sermaye gelirlerinin personele dağıtımı bir takım performans kriterleri esas alınarak yapılmaktadır. Bu kriterlerin belirlenmesinde iki mevzuat ön plana çıkmaktadır. Bunlardan ana belirleyici mevzuat 2547 sayılı yasanın 58 inci maddesi ve bu yasa maddesine göre çıkarılmış olan 18.02.2011 tarih ve 27850 Resmi Gazete’de yayımlanan Yükseköğretim Kurumlarında Döner Sermaye Gelirlerinden Yapılacak Ek Ödemelerin Dağıtılmasında Uygulanacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmeliktir.

Söz konusu yönetmelik, döner sermaye ek ödemelerinin dağıtılmasında genel itibariyle performansı ve özellik arz eden riskli bölümlerde çalışma gibi hizmete katkı unsurları esas alınarak hazırlanmıştır. Döner sermaye ek ödemelerinde bu genel kriterler yanında aşağıdaki kriterlerin de dikkate alınması gerekir:

- ✓ Döner sermaye ek ödemelerinden faydalanabilmek için gelir getiren döner sermaye biriminde usulüne uygun bir şekilde görevlendirilmiş olmak,
- ✓ A, B, C, D, E puanlarından biri ya da birden fazlasını elde etmek,
- ✓ Gelir getirici faaliyette fiilen görev alıp almadığı,
- ✓ Yasanın saydığı bir takım görevlerde bulunmak.

Döner sermaye birimlerinde görevli olmak iki durum için geçerli olabilir. Birincisi döner sermaye biriminde halihazırda ataması yapılmış olup, fiilen o birimde görev yapanlar usulüne uygun olarak atanmış olacağından döner sermaye ek ödemesinden faydalanacaktır. İkincisi ise döner sermaye birimindeki bir kadroya ataması yapılmamış olmakla birlikte 2547 sayılı yasanın 13 üncü maddesi b fıkrasının 4 üncü bendi gereğince rektör tarafından geçici olarak görevlendirilmiş olanlara döner sermaye ek ödemesi yapılması halidir. Bu açıklamaların haklılığını göstermek adına; bu iki görevlendirme şeklinin döner sermaye ek ödemesinden faydalanmak için gerekli ve yeterli olduğunu teyit eden 26.09.2006 tarih ve 28815 sayılı Sayıştay Temyiz Kurulu Kararını incelemek yeterlidir. Söz konusu kararda; “Döner sermaye katkı payı ödenebilmesi için döner sermayenin bağlı olduğu birimlerdeki kadrolara atanma veya bu kadrolara ait görevleri yürütmek üzere usulüne uygun olarak görevlendirilme yeterli görüldüğünden; üniversitenin farklı birimlerinde görevli olmakla birlikte rektör tarafından 2547 sayılı Kanunun 13/b-4 maddesi hükmüne göre döner sermayenin bağlı olduğu birimde görevlendirilen personele döner sermaye katkı payı ödenmesinde mevzuata aykırılık bulunmadığı...” denilmektedir.

Tıp ve diş hekimliği fakülteleri ile sağlık uygulama ve araştırma merkezlerinde görev yapan personele döner sermayeden ek ödeme yapılabilmesi için, görevli personelin A(kurumsal katkı puanı), B(bireysel gelir getirici katkı puanı), C(eğitim öğretim katkı puanı), D(bilimsel faaliyet puanı) ve E(diğer faaliyetler puanı) gibi puanlardan biri veya bir kaçını elde etmiş bulunması gerekmektedir. Bu birimler dışında kalan döner sermayeli birimlerde ise ek ödemenin yapılmasında bu puanların tamamının kullanılma zorunluluğu bulunmamaktadır. O yükseköğretim kurumunun yapısı ve mali durumu göz önünde bulundurularak bu puanlama sistemlerinden bir veya birden fazlasının kullanılması mümkündür.

Tıp ve diş hekimliği fakülteleri ile sağlık uygulama ve araştırma merkezlerinde görev yapan personele ek ödemenin yapılabilmesi için gelir getirici faaliyette bulunması ya da gelir getirici katkıda bulunup bulunmadığı pek önem taşımamaktadır. Örneğin tıp fakültelerinde, bilindiği üzere temel bilimler bölümündeki bir çok ana bilim dalının döner sermaye gelirine doğrudan herhangi bir katkısı bulunmamaktadır. Bununla birlikte bu anabilim dallarında görevli olanların yapacakları eğitim öğretimden dolayı C puanı, bilimsel çalışmalardan dolayı D puanı ve dağıtım esaslarını düzenleyen yönetmeliğin 5 inci maddesinin 1 inci fıkrasında geçen “...Adına bireysel gelir getirici faaliyet puanı girilmeyen kadro-unvan gruplarından hangilerinin alt birim veya birim ortalamasından ek ödeme alabileceklerine yönetim kurulu tarafından karar verilebilir” hükmü birlikte dikkate alınarak döner sermaye ek ödemesi yapılmaktadır. Yani bu fakültelerin temel bilimler bölümünde görevli öğretim elemanları döner sermayeye doğrudan katkıları olmamasına rağmen ek ödemedен faydalanabilmektedirler. Söz konusu yönetmeliğin aynı maddesinin 13 üncü fıkrasında ise “Ziraat ve veteriner fakülteleri, sivil havacılık yüksekokulu ve bünyesinde atölye veya laboratuvar bulunan yükseköğretim kurumları ile sürekli eğitim merkezleri, açıköğretim hizmeti veren yükseköğretim kurumları ile düzenli döner sermaye geliri olan yükseköğretim kurumlarında döner sermaye gelirlerine katkısı bulunan öğretim elemanlarına yapılacak ek ödemede, (A), (B), (C), (D) ve (E) puanlarından biri veya birden fazlası kurumun yapısı ve mali durumu göz önünde bulundurularak kullanılabilir” ifadesi geçmektedir. Bu ifadeden anlaşılacağı üzere bu birimlerde görevli öğretim elemanlarının döner sermaye ek ödemesinden faydalanabilmeleri için mutlaka döner sermaye gelirine

katkısı bulunması gerekmektedir. Bir başka ifadeyle bu fakülte ya da birimlerde görevli öğretim elemanlarının sadece C (eğitim öğretim puanı) ve D (bilimsel faaliyet puanı) puanlarına sahip olması döner sermaye ek ödemesi alması için yeterli olmamakta, mutlaka gelir getirici faaliyet yapmış olması gerekmektedir.

Diğer taraftan Devlet üniversitelerinde görevli öğretim elemanlarına uygulanan akademik teşvik ödemelerinde ve döner sermaye ek ödemesi yapılmasında kullanılan performans kriterinin ortak olduğu anlaşılmaktadır. Bilimsel çalışmaların performansa göre ücretlendirilmesi; 18.12.2015 tarih ve 29566 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Akademik Teşvik Ödeneği Yönetmeliği’ne göre icra edilmektedir. Akademik teşvik ödeneği öğretim elemanlarının yapmış oldukları bilimsel faaliyetlerindeki performansları dikkate alınarak ücretlendirilmektedir. Bu uygulama döner sermaye ek ödemelerinin A, B, C, D, E puanları çerçevesinde yapılan döner sermaye ek ödemeleriyle birlikte düşünüldüğünde; bir faaliyetin iki ayrı uygulamanın performansa göre ücretlendirmesinde kullanıldığı anlaşılmaktadır. Bu kriterlerden D puanı döner sermaye ek ödemelerinde bilimsel çalışmaların düzeyine göre elde edilmektedir. Akademik teşvik ödenekleri de bilimsel çalışmaları dikkate almaktadır. O halde; hem akademik teşvik ödeneklerinin yapılmasında hem de döner sermaye ek ödemelerinin yapılmasında bilimsel çalışmaların ortak performans kriteri olduğunu söylemek yanlış olmasa gerektir.

Bir diğer konu ise hem akademik teşvik ödeneği alınmasında ve hem de döner sermaye ek ödemelerinde bilimsel çalışma yapmanın performans kriteri olarak kullanılması uygulamasının sadece tıp ve diş hekimliği fakülteleri ile sağlık uygulama ve araştırma merkezlerinde görev yapan öğretim elemanları için geçerli olduğudur. Tıp ve diş hekimliği fakültelerinde görevli öğretim elemanları döner sermaye faaliyetlerine doğrudan katkısı olmamakla birlikte sadece bilimsel çalışmalarından dolayı hem akademik teşvik ödeneğinden, hem de D puanı elde etmiş olacağı için döner sermaye ek ödemesi alacaktır. Üniversitelerin diğer fakültelerinde bu durumun uygulama alanı bulması mevcut mevzuat çerçevesinde mümkün gözükmemektedir.

2547 sayılı yasanın 58 inci maddesinin f fıkrasında sayılan unvanlara sahip olmak da döner sermaye ek ödemesi almak için yeterlidir. Söz konusu fıkrada “Rektör, rektör yardımcısı ve genel sekreterlere gelir getirici katkılarına bakılmaksızın, üniversite yönetim kurulunun uygun gördüğü birimin döner sermaye hesabından yönetici payı olarak ayrılan tutardan ek ödeme yapılır.....Döner sermaye gelirinin elde edildiği birimlerin dekan, başhekim ve enstitü ve yüksekökol müdürleri ile bunların yardımcılarının, gelir getirici katkılarına bakılmaksızın, görev yaptıkları birimin döner sermaye gelirlerinden yönetici payı olarak ayrılan tutardan ek ödeme yapılır.....Bu fıkra kapsamında bulunan yöneticilere, mesai saatleri içerisinde verdikleri mesleki hizmetlerinden dolayı ayrıca ek ödeme yapılmaz...” denilmektedir. Bunlara döner sermaye ek ödemesinin yapılmasının tek kistası söz konusu görevleri işgal ediyor olmalarıdır. Dikkat edilirse bu görevlerde bulunanların ek ödeme almaları için herhangi bir gelir getirici faaliyet yapmaları gerekmemektedir. Bu görevleri mesai saatleri içinde yoğun olarak icra ettiklerinden ya da bu görevlere olabildiğince odaklanabilmelerini sağlamak için olsa gerek, gelir getirici katkılarına bakılmadan ek ödmeden faydalandırılmaları kanun koyucu tarafından bizzat istenmiş ve bunu sağlamak üzere mesai saatleri içinde yapacakları döner sermaye faaliyetlerinden dolayı ayrıca ek ödeme alabilmelerinin önu kesilmiştir.

6.1. 2547 Sayılı Yasanın 58 nci Maddesine Göre Döner Sermaye Ek Ödeme Hesaplanması

Performansa göre yapılan faaliyetlerin personele ödenti kısmının ücretlendirilmesinde yani ek ödemenin hesaplanmasında iki önemli bileşen mevcuttur. Bunlardan birincisi ek ödemesi hesaplanacak birimin hangi kriterleri kullandığı, bir diğer ifadeyle performans kriterleri olarak neleri dikkate aldıklarıdır. İkincisi ise ek ödemeye esas alınacak ödeme matrahının ne olduğudur.

Ek ödemenin hesabında tıp ve diş hekimliği fakülteleri ile sağlık uygulama ve araştırma merkezlerinde görevli personele yapılacak ek ödemelerde ilgisine göre A, B, C, D, E puanlarını esas alan kriterler dikkate alınır. Performans kriteri olarak:

- ✓ Öğretim üye ve görevlileri ile uzman, uzman tabip ve uzman kadrosundaki uzman tabip ve uzman/doktoralı dış tabiplerinin bireysel net katkı puanı=
- ✓ $A + [(B1+B2+B3) \times KK1 + (C \times KK2)] + D + E$,
- ✓ Araştırma görevlileri ile tabip ve diş tabiplerinin bireysel net katkı puanı= $A+D+E$,
- ✓ Diğer personel bireysel net katkı puanı= $A+E$.

Yukarıdaki formülasyonda A(kurumsal katkı puanı), B(bireysel gelir getirici katkı puanı), C(eğitim öğretim katkı puanı), D(bilimsel faaliyet puanı) ve E(diğer faaliyetler puanı)'nı göstermektedir. Dolayısıyla performansa göre ücretlendirmede döner sermayede görevli personelin unvanı ile bağlantılı olarak yukarıda sayılan faaliyetlerine göre ücretlendirmesi yapılmaktadır. Yukarıdaki formülasyonda (B) bireysel gelir getirici faaliyet puanının B1, B2, B3 diye ayrılmış olduğu ve bunun da ne anlama geldiğinin ya da hangi fonksiyonu icra ettiğinin bilinmesi gerekir. Buradaki (B1) kurum içinde bireysel gelir getirici faaliyetlerden dolayı alınan mesai içi puanı, (B2) mesai dışı ilave ücret alınmayan puanı ve (B3) mesai dışı ilave ücret alınan puanı göstermektedir. Formülasyonda bunun dışında KK1 ve KK2 kullanıldığı görülmektedir. (KK) kalibrasyon katsayısı: Birim veya alt birim ortalamasından kadro/görev unvan katsayısına göre alınan (A) puanına, bireysel üretilen puanların (B1,B2,B3,C) katkı oranını belirlemek üzere (B1,B2,B3 için KK1 olarak, C için KK2 olarak) (0,2) ila (0,9) arasında yönetim kurulu tarafından belirlenecek katsayıyı ifade etmektedir.

Burada özellikle üniversitelerin sağlık birimlerinde performans ödemelerinde belirleyici rolü bulunan KK(Kalibrasyon Katsayısı) uygulamasının performansa göre ücretlendirmenin ruhuna aykırılıklar teşkil edecek şekilde uygulanması durumunda performansa göre ücretlendirmeyi adaletsiz bir ödeme sistemine dönüştürebilecek bir düzenleme olduğunu belirtmek gerekir. Yukarıda da ifade edildiği üzere bu katsayı B ve C puanlarına, yani bireysel katkı puanları ve eğitim öğretim katkı puanlarına yönetim kurulunca 0,2-0,9 arasında belirlenerek uygulanmaktadır. Üniversitelerde KK puanının birim ya da alt birimlere göre değişen şekilde yönetim kurulunca 0,2 ile 0,9 puan arasında belirlenebilmesi, beraberinde keyfiligi de getirebilir, yönetim kurulları KK puanı belirlemekle birimler arasında performans ödemelerinde bazı birimleri ön plana çıkarırken diğer birimlerin daha az performans elde etmesine sebep olabilir. Bugün için üniversite yönetim kurullarının kalibrasyon katsayılarının olumsuz yönde kullanımına müsaade edecek şekilde kararlar aldığına dair işaretler mevcut değildir.

Bu noktada üzerinde durulması gereken ve performansa göre ücretlendirmede önemli olan Kalite Verimlilik Katsayılarına(KVK) da yakından bakmakta fayda vardır. Yükseköğretim Kurumlarında Döner Sermaye Gelirlerinden Yapılacak Ek Ödemenin Dağıtılmasında Uygulanacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik'in 3 inci maddesinde KVK'nın "...k) Kalite-verimlilik esasları ve katsayıları: Birim veya alt birimlerin verimlilik ve kalite artırıcı faaliyetleri için Yükseköğretim Kurulu tarafından belirlenen esaslar ile katsayıları"nı ifade ettiği, 10 uncu maddesinde "...(5) Kalite-verimlilik esasları ve katsayıları; Yükseköğretim Kurulu tarafından düzenlenir. Bu belirleme yapılırken, kurumsal hedeflerin belirlenme ve denetim şekli, kullanılacak kalite-verimlilik belirteçleri, kabul edilecek kurum kalite-verimlilik denetim metotları ve periyotları ile kurum kalite verimlilik puan veya katsayısı dikkate alınarak kurum için genel değerlendirme notu olan birim veya alt birimlerin verimlilik ve kalite artırıcı faaliyetleri için kalite-verimlilik katsayısı tanımlanır." ifadelerine yer verildiği ve geçici madde 3'te ise "(1) Yükseköğretim Kurulu tarafından kalite-verimlilik esasları ve katsayıları ile ilgili düzenleme yapıncaya kadar, kalite-verimlilik katsayısının kullanılmasına yönelik esaslar ile katsayılar, bu Yönetmelikteki esaslara uygun olarak yönetim kurulları tarafından belirlenebilir." ifadelerine yer verildiği anlaşılmaktadır. Söz konusu yönetmeliğin bütün bu ifadelerinden anlaşılan KVK'sının usul ve esaslarını YÖK'ün belirlemesi gerektiği ancak bu belirleme işinin geçici olarak her üniversitenin yönetim kuruluna bırakıldığı anlaşılmaktadır.

KVK'nın belirlenmesinin üniversitelerin yönetim kurullarına bırakılması bu katsayıların belirlenmesinde keyfiliklerin gösterilmesine sebep olmaktadır. Öyleki KVK'nın birimlere göre farklı belirlenmesinden dolayı performansa göre ücret ödemelerinde haksız ve adaletsiz uygulamalar ortaya çıkmaktadır. Özellikle bu durumu üniversite yönetimlerinin değişimlerini izleyen dönemlerde gözle görülür bir şekilde fark etmek zor değildir. Eski yönetim döneminde daha fazla performans ödemesi alan birimlerin yerini yeni yönetimlerin görev yaptığı birimlerin daha fazla performans alacağı şekilde KVK puanları ayarlanmaktadır. Dolayısıyla KVK puanı uygulamasıyla performans ödemesi sistemi, keyfi bir ödeme sistemine dönüşebilmektedir.

2547 sayılı yasanın 58 inci maddesinin d fıkrasında sayılan birimler ise performansa göre ücretlendirmede kriter olarak kullanmak istemeleri halinde ilgisine göre A, B, C, D, E puanlarını yukarıdaki formülasyonlar dahilinde kullanabilirler.

Diğer taraftan ek ödeme matrahının hesaplanmasında 2547 sayılı yasanın 58 inci maddesinde belirtildiği üzere aylık (ek gösterge dahil), yan ödeme, ödenek (geliştirme ödeneği hariç) ve her türlü tazminat (28/3/1983 tarihli ve 2809 sayılı Kanunun geçici 3 üncü maddesinin beşinci fıkrası uyarınca ödenen tazminat dahil, makam, temsil ve görev tazminatı ile yabancı dil tazminatı hariç) toplamından oluşan tutar dikkate alınmaktadır. Buna göre döner sermaye ek ödeme matrahına aylık, ek gösterge, yan ödeme, ödenek, her türlü tazminat katılmaktadır. Döner sermayenin ek ödeme matrahına katılmayan unsurlar ise; makam tazminatı, temsil tazminatı, görev tazminatı, yükseköğretim tazminatı, akademik teşvik ödeneği, taban aylığı, kıdem

aylığı, 375 Sayılı KHK kapsamında yapılan ek ödeme, vekâlet aylığı, ikinci görev aylığı, huzur hakkı, yabancı dil tazminatı, nöbet tazminatı, özelleştirilen kuruluşlardan nakledilen personele ödenen fark tazminatından oluşmaktadır.

2547 sayılı yasanın 58 inci maddesi k fıkrasına göre döner sermaye ek ödemesinin hesaplanması ise yukarıdaki formülasyondan çok farklıdır. Döner sermaye ek ödeme yönetmeliğinin 5 inci maddesinin 18 inci fıkrasında konu hakkında; “Kanunun 58 inci maddesinin (k) fıkrası kapsamında döner sermaye işletmesi hesabına yapılan iş veya hizmetler karşılığında elde edilen gelirlerden, aynı maddenin (b) fıkrası uyarınca yapılacak olan kesintiler de dâhil herhangi bir kesinti yapılmaz. Yürütülen faaliyetle ilgili olarak yapılan giderler düşüldükten sonra, kalan gelirin yüzde 85’i, Bilimsel Araştırma Projeleri Payı, Hazine Payı, Gelir Vergisi ve Damga Vergisi kesintisi yapılmaksızın ilgili öğretim elemanına ödenir. Kalan tutar, aynı maddenin (b) fıkrasında belirtilen işler için kullanılır” denilmektedir. Buna göre üniversite-sanayi işbirliği kapsamında araştırma ve geliştirme, tasarım ve yenilik projeleri ile faaliyetleri sonucunda elde edilen gelirlerin döner sermaye ek ödemesi olarak öğretim elemanlarına verilmesinde; yukarıda ifade edilenlerden farklı olarak herhangi performans kriteri ya da maaş unsurları dikkate alınmadan, bu kapsamda elde edilen gelirlerin net olarak %85’i herhangi bir kesinti yapılmadan o faaliyeti yapan öğretim elemanına ödenmesi şeklinde uygulanmaktadır. Bu tür döner sermaye ek ödemesinin yapılmasında vergi ya da başkaca bir kesinti yapmadan elde edilen gelirin doğrudan %85’inin faaliyeti yapan öğretim elemanları ödenmesi kanun metninden de anlaşılacağı üzere bilimsel gelişme ve üniversite sanayi işbirliğini teşvik etme amaçlıdır.

7. DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Kamu hizmeti gereği oluşturulan birimlerde görevlendirilen personel, alınan makine ve teçhizatın eksik kapasite ile kullanımı nedeniyle boş durmaması döner sermayeleri hayata geçiren en önemli etkenlerden biridir. Kıt kaynakların etkin bir şekilde kullanımı adına ülkemiz iktisadi hayatında Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana döner sermayeli işletmeler yer bulmuştur.

Son yıllarda, özellikle 5018 yasa ile birlikte döner sermayelerin yeniden yapılandırılması istenilmiş, ancak bu politik istek henüz hayat bulmamıştır.

Performans yönetimi, dolayısıyla performans göre ücretlendirmenin uzun bir geçmişi vardır. Kamu sektöründe performans göre yönetim anlayışı 1980’lerden sonra etkin olarak kullanılmaya başlanmıştır. Türkiye’de ise 5018 sayılı yasa ile birlikte performans göre yönetim ön plana çıkmıştır. Performansa göre ücretlendirme Türkiye’de özellikle döner sermaye uygulamaları kapsamında Sağlık Bakanlığı ve devlet üniversitelerinde görülmektedir.

Devlet üniversitelerinde performans göre döner sermaye ek ödemeleri uygulaması 2011 yılında çıkarılan Yükseköğretim Kurumlarında Döner Sermaye Gelirlerinden Yapılacak Ek Ödemenin Dağıtılmasında Uygulanacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik çerçevesinde yapılmaktadır.

Bu kapsamda devlet üniversitelerinde 2547 sayılı yasanın 58 inci maddesine göre bir takım performans kriterleri esas alınarak yapılan döner sermaye ek ödemelerine ilişkin inceleme bulguları ve bunlara ilişkin değerlendirmeler şunlardır:

- ✓ 2547 sayılı yasanın 58 inci maddesinin d fıkrasında döner sermaye birimleri tek tek sayıldıktan sonra kapsamı geniş tutmak için “düzenli geliri olan birimler” ifadesine yer verildiği, bunun döner sermaye ek ödemesi, hazine payının belirlenmesi vb konuların uygulanmasında sıkıntılara yol açabileceği değerlendirilmektedir. Konu hakkında 2547 sayılı yasada açıklayıcı bir ifade bulunmadığından, sorunun; konu hakkında yukarıda geniş açıklamalara yer verildiği üzere, Kurumlar Vergisi Kanununun 2 maddesinde mükellefler sayılırken döner sermayeleri de içine alan iktisadi kamu kuruluşları tanımı yapılarak “faaliyetleri devamlı bulunan” ifadesini anlaşılır hale getiren “Kurumlar Vergisi Genel Tebliğinde (Seri No: 1)’deki açıklamalarla çözülebileceği anlaşılmaktadır. Söz konusu kanun ve tebliğ içeriği birlikte değerlendirildiğinde bir döner sermaye birimi ticari bir organizasyona sahip olmayıp bir hesap döneminde birden fazla işlem yapmıyorsa “düzenli döner sermaye geliri olan” birim olarak sayılmayacağından 2547 sayılı yasanın 58 inci maddesi e fıkrasına tabi olacaktır. Aksi durum varsa ilgili döner sermaye birimi, yani tebliğin tarif ettiği şekilde ticari bir organizasyona sahipse ya da bir hesap döneminde birden fazla işlem gerçekleştiriyorsa, aynı yasa maddesinin d fıkrasına tabi olacaktır.
- ✓ Döner sermaye ek ödemesi alabilmek için bu birimlerde görev yapan personelin görevlendirme biçimleri de söz konusu ek ödemenin alınıp alınmamasını etkilemektedir. Döner sermaye ek ödemesi alabilmesi için fiilen o birimde görev yapmak yeterli olacak mı, yoksa kadrolarının da o

birimde mi olması gerekir. Konunun çözümü 26.09.2006 tarih ve 28815 sayılı Sayıştay Temyiz Kurulu Kararına bakıldığından anlaşılmaktadır. Söz konusu kararda; “Döner sermaye katkı payı ödenebilmesi için döner sermayenin bağlı olduğu birimlerdeki kadrolara atanma veya bu kadrolara ait görevleri yürütmek üzere usulüne uygun olarak görevlendirilme yeterli görüldüğünden; üniversitenin farklı birimlerinde görevli olmakla birlikte rektör tarafından 2547 sayılı Kanunun 13/b-4 maddesi hükmüne göre döner sermayenin bağlı olduğu birimde görevlendirilen personele döner sermaye katkı payı ödenmesinde mevzuata aykırılık bulunmadığı...” denilerek, personelin kadrosunun o birimde olmasına gerek olmadığı, rektör tarafından o birimde usulüne göre görevlendirilmesi yeterli olacaktır.

- ✓ Tıp ve diş hekimliği fakülteleri ile sağlık uygulama ve araştırma merkezlerinde görev yapan personele döner sermayeden ek ödeme yapılabilmesi için, görevli personelin A(kurumsal katkı puanı), B(bireysel gelir getirici katkı puanı), C(eğitim öğretim katkı puanı), D(bilimsel faaliyet puanı) ve E(diğer faaliyetler puanı) gibi puanlardan biri veya bir kaçını elde etmiş bulunması gerekmektedir. Bu birimler dışında kalan döner sermayeli birimlerde ise ek ödemenin yapılmasında bu puanların tamamının kullanılma zorunluluğu bulunmamaktadır. O yükseköğretim kurumunun yapısı ve mali durumu göz önünde bulundurularak bu puanlama sistemlerinden bir veya birden fazlasının kullanılması mümkündür. Döner sermaye ek ödemesiyle ilgili yönetmeliğin 5 inci maddesinin 13 üncü fıkrası tıp ve diş hekimliği fakülteleri ile sağlık uygulama ve araştırma merkezleri dışındaki birimlerdeki personele ödeme yapılabilmesi için iki şartın bir arada gerçekleşmesini istemektedir. Bu birimlerde görevli bir kişinin döner sermaye ek ödemesi alabilmesi için öncelikle döner sermaye gelirlerine katkısı bulunacak, ikincisi ise A,B,C,D,E puanlarından bir ya da bir kaçını elde etmiş olacak. Ancak bu iki şart tıp ve diş hekimliği fakültesinde görevli özellikle temel tıp bölümlerinde görevli öğretim elemanları için uygulanmamaktadır. Bunların döner sermayeye doğrudan bir katkıları olmadığı halde, sadece C(eğitim öğretim katkı puanı), D(bilimsel faaliyet puanı) faaliyetlerinden dolayı ek ödeme alabildikleri görülmektedir. Diğer yüksek öğretim kurumlarında A, B, C, D, E puanları kullanılarak döner sermaye ek ödeme belirlenebilmekle birlikte sadece C ve D faaliyeti olduğundan dolayı bir öğretim elemanının döner sermaye ek ödeme alabilmesi mümkün gözükmemektedir. Bu durum performansla göre ücretlendirme sistemine ve son yıllarda hükümetler tarafından uygulanmaya çalışılan eşit işe eşit ücret politikasına aykırılık teşkil etmektedir.
- ✓ Bu konudaki bir diğer adaletsiz bir durumda bilimsel çalışmanın hem döner sermaye ek ödemesinde D puanı olarak, hem de akademik teşvik ödeneği tahakkuk ettirilmesinde performans kriteri olarak kullanılmasıdır. Uygulamayı adaletsiz yapan, bilimsel çalışmanın iki ayrı ödemede performans kriteri olarak kullanılmasından ziyade bunun sadece tıp ve diş hekimliği fakültelerinde görevli personel için geçerli olmasıdır. Tıp ve diş hekimliği fakültelerinde görevli öğretim elemanlarından bazıları döner sermaye faaliyetlerine doğrudan katkısı olmamakla birlikte sadece bilimsel çalışmalarından dolayı hem akademik teşvik ödeneğinden, hem de D puanı elde etmiş olacağı için döner sermaye ek ödemesi alabilmektedir. Üniversitelerin diğer fakültelerinde bu durumun uygulama alanı bulması mevcut mevzuat çerçevesinde mümkün gözükmemektedir.
- ✓ 2547 sayılı yasanın 58 inci maddesinin f fıkrasında; rektör, rektör yardımcısı, genel sekreter, dekan, başhekim ve enstitü ve yüksekokul müdürleri ile bunların yardımcılara, gelir getirici katkılarına bakılmaksızın döner sermaye ek ödemesi yapılacağı, ancak bu fıkra kapsamında bulunan yöneticilere, mesai saatleri içerisinde verdikleri mesleki hizmetlerinden dolayı ayrıca ek ödeme yapılamayacağı ifade edilmektedir. Bu şekilde herhangi bir performans kriterine bağlanmadan sayılan görevleri icra edenlere döner sermaye ek ödemesinin yapılması yine performansla ilgili bir konudur. Amaç; bu görevlere olabildiğince odaklanabilmelerini sağlamak, bu görevleri icra ederken yüksek performans göstermelerini sağlamak olsa gerektir. Bu şekilde bir düzenlemeyle kanun koyucu yukarıda sayılan görevleri icra edenlerin sadece görevlerine odaklanmalarını sağlamaya çalışmıştır.
- ✓ Üniversitelerin sağlık birimlerinin performans ödemelerinde belirleyici rolü bulunan KK(Kalibrasyon Katsayısı) uygulamasının performansla göre ücretlendirmenin ruhuna aykırılıklar teşkil edecek şekilde uygulanması durumunda performansla göre ücretlendirmeyi adaletsiz bir ödeme sistemine dönüştürebilecek bir düzenleme olduğu anlaşılmaktadır.
- ✓ Performansa göre ücretlendirmenin önemli bileşenlerinden birini oluşturan Kalite Verimlilik Katsayısı (KVK)’nın belirlenmesinin üniversitelerin yönetim kurullarına bırakılması bu katsayıların

belirlenmesinde keyfiliklerin gösterilmesine sebep olmaktadır. KVK'nın birimlere göre farklı belirlenmesinden dolayı performansa göre ücret ödemelerinde haksız ve adaletsiz uygulamalar ortaya çıkmaktadır. KVK uygulamasıyla performans ödemesi sistemi, keyfi bir ödeme sistemine dönüşebilmektedir.

KAYNAKÇA

- Akçakanat, İ. ve Çarıkçı, İ.H. (2016). “Sağlık Kurumlarında Performansa Dayalı Ödeme Sistemi: Üniversite Hastanelerinde Çalışan Öğretim Üyeleri Üzerine Bir Araştırma”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C.21(3):865-892.
- Alagöz, A.(1982). Kamu Döner Sermaye İşletmeleri, DSİ Matbaası, Ankara.
- Armstrong, M. (2006). A Handbook of Human Resource Management Practice, 10Th Edition, London and Philadelphia: Kogan Page Limited.
- Döner Sermayelerin Yeniden Yapılandırılması Çalışması/Döner Sermayeli İşletmeler Konsolide Analiz Raporu, (2010), Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, Ankara.
- Erkan, A. (2011). “Performansa Dayalı Ödeme: Sağlık Bakanlığı Uygulaması” Maliye Dergisi, Sayı 160: 423-438.
- Güner, A. (2006). “Döner Sermaye İşletmelerinin Yeniden Yapılandırılması”, Kamu Hesaplarına Uzman Bakış, http://www.demud.org.tr/7_asuman_guner.pdf, (Erişim:25.05.2011).
- Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018), (2013), Kalkınma Bakanlığı Yayınları, Ankara.
- Özer, K. ve Şen, M.,(2014). “Kamu Sektöründe Performans Yönetimi: Politikalar, Uygulamalar ve Sorunlar”, Akademik İncelemeler Dergisi (Journal of Academic Inquiries) Cilt/Volume: 9, Sayı/Issue: 2, Yıl/Year: 2014:113-136.
- Öztürk, A.T. (2010). “İnsan Kaynakları Yönetiminde Performansa Dayalı Ücret Ve Teşvik Sistemi”, Organizasyon ve Yönetim Bilimleri Dergisi, Cilt 2(2): 1309-1319.
- Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu, (2000), Kalkınma Bakanlığı (DPT), Ankara.
- Uysal, Ş. (2015). “Performans Yönetimi Sisteminin Tanımı, Tarihçesi, Amaç Ve Temel Unsurlarına Genel Bir Bakış”, Electronic Journal of Vocational Colleges, October/Ekim 2015:32-39.