

ÜNİVERSİTELERDEKİ ÖĞRENCİ SOSYAL TESİSLERİNİN İŞLETİLMESİNDE YAPILAN MEVZUATA AYKIRI UYGULAMALAR

Ali ÖZEK

Sayıştay Denetçisi

A) GİRİŞ

Ülkemizde devlet üniversitelerinin bünyesindeki kantin, kafeterya, büfe ve çay ocağı gibi bir çok sosyal tesis, öncelikle öğrencilerin ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulmakta ve işletilmektedir.

Ancak bu sosyal tesislerin gerek işletilme usullerinde, gerekse bu faaliyetlerden elde edilen gelirlerin değerlendirilmesinde farklı uygulamalar bulunmakta ve bu uygulamaların büyük çoğunluğu, yürürlükteki mevzuata aykırılık teşkil etmektedir.

Aşağıdaki bölümlerde, konuyla ilgili mevzuat çerçevesinde, üniversitelerdeki farklı uygulamaların hukuki boyutları ve konunun Sayıştay denetimi ile ilişkisi incelenecektir.

B) SOSYAL TESİSLERİN İŞLETİLMESİNE İLİŞKİN ESAS VE USULLER VE İLGİLİ MEVZUAT

Yürürlükteki mevzuata göre, öğrenci sosyal tesislerinin işletilmesi konusunda yasal iki yöntem vardır :

1) Sosyal Tesislerin Üniversite Yönetimi Tarafından İşletilmesi :

a) 2547 Sayılı Yüksek Öğretim Kanunun'un "Cari Hizmet Maliyeti" başlıklı 46'ncı maddesinde (Değişik : 19.11.1992-3843/16 md.), bu gibi tesislerden elde edilen gelirlerin nasıl değerlendirileceği açıklanmıştır.

Sözkonusu maddede aynen;

" (.....)

Cari hizmet maliyetine öğrenci katkısı ve öğrenci sosyal tesis ve faaliyetlerinden elde edilen gelirler ile yükseköğretim kurumlarınca önceki yıllarda bastırılan ders kitapları ve teksirlerinin satışından elde edilen gelirler, üniversite veya yüksek teknoloji enstitüsü adına milli bankalardan birinde açılacak hesaba yatırılır. Bu miktarlar rektörlükçe en geç ilgili ayın sonuna kadar Bütçe Dairesi Başkanlığı hesabına bir yandan gelir, diğer yandan özel ödenek kaydolunmak üzere aktarılır. Aktarılan bu miktarlar Maliye ve Gümrük Bakanlığınca özel ödenek kaydedilir. Kaydolunan ödenekler, başta öğrencilerin beslenme, sağlık, spor, kültür ve diğer sosyal hizmetleri olmak üzere üniversitenin cari, kalkınma plan ve programlarına uygun yatırım, transfer ve öğrencilerin kısmi zamanlı olarak geçici işlerde ça-

liştirilmesine ilişkin giderlerinde kullanılır. Kullanım ve harcamaya ilişkin esas ve usuller Maliye ve Gümrük Bakanlığının görüşü alınarak Yükseköğretim Kurulunca belirlenir.

Bu hesabın sarfı, muhasebesi ve denetimi döner sermaye mevzuatına tabi olup, işlemleri üniversitece görevlendirilecek sayman tarafından yürütülür.

Bu ödeneklerin harcanmayan kısmı ertesi yılın bütçesine devren gelir ve ödenek kaydolunur." hükmü yer almaktadır.

Maddeye göre kısaca; öğrenci sosyal tesislerinden elde edilecek gelirler, üniversite adına bir milli bankada açılacak hesapta toplanacak, bilahare bu miktarlar ilgili ayın sonuna kadar Bütçe Dairesi Başkanlığı hesabına bir yandan gelir, diğer yandan özel ödenek kaydolunmak üzere aktarılacaktır. Bu ödenekler maddede belirtilen yerlerde ve Yükseköğretim Kurulunun belirleyeceği esaslar çerçevesinde kullanılıp harcanabilecektir. Bu hesabın muhasebe ve sarf işlemleri ile denetim usulleri, döner sermaye mevzuatına tabi olup, işlemler görevlendirilecek bir sayman tarafından yürütülecektir. Katma Bütçe hesaplarında biriken bu miktarlar daha sonra bu saymanlığa aktarılacaktır.

Maddedeki görevli saymandan kasıt, üniversitelerde öğrencilerin sosyal ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan "Öğrenci Sosyal Hizmetler Fon Saymanlığı"dır.

"Cari hizmet maliyetine öğrenci katkısı...." ifadesi ise, öğrencilerden her yıl belirli miktarlarda alınan harç paralarıdır.

b) Yukarıda zikredilen Kanun hükmüne dayanılarak, Yükseköğretim Kurulu Başkanlığınca, 15.1.1993 tarihinde alınan 93.1.39 sayılı karar ekinde, "Y.Ö. Kurumlarında Cari Hiz. Maliyetine Öğrenci Katkısı ile Diğer Faaliyetlerden Elde Edilen Gelirlerin Kullanım ve Harcanmasına İlişkin Esas ve Usuller" ayrıntılı olarak tespit edilmiştir (Bundan sonra kısaca Esas ve Usuller olarak ifade edilecek).

Bu Esas ve Usullerin 2 nci maddesine göre; 2547 sayılı yasanın 46 ncı maddesinde belirtilen faaliyetleri yürütmek üzere, Üniversite bünyesinde rektörlükçe bir "Birim" oluşturulacaktır. Bu birim, Yönetim ve Yürütme Kurulları ile sayman tarafından yönetilecektir.

Üniversitenin (ve yüksek teknoloji enstitüsünün) yönetim kurulu, aynı zamanda birimin de yönetim kurulu olup, Başkanı ve ita amiri rektördür (Madde 4).

Yürütme Kurulu ise, yönetim kurulunun altında, kendilerine 7. maddede belirtilen görevleri yapmak üzere, şu görevlilerden oluşur (Madde 6);

- a) Rektör yardımcısı (Yürütme kurulu başkanı),
- b) Üniversite (ve Yük. Tek. Ens.) genel sekreteri,

c) Sağlık, Kültür ve Spor Dairesi Başkanı (birimin tahakkuk memuru)

Esas ve Usullerin 8'inci maddesine göre; birimin saymanlığını rektörlükçe görevlendirilecek bir üniversite personeli yürütecektir. Ayrıca birimin faaliyetlerini, Sağlık, Kültür ve Spor Dairesi Başkanlığı personeli yürütecektir.

Esas ve Usullerin müteakip maddelerinde ise, birimin bütçesinin nasıl hazırlanacağı, bütçenin görüşülmesi, kabulü, uygulanması ve denetlenmesi konuları, etraflıca açıklanmıştır.

Öğrenci Sosyal Hizmetler Birimi Fon Saymanlığının hesapları, Sayıştay tarafından da incelenmektedir.

c) Oysa, yukarıda zikredilen Esas ve Usullerin yayımlanmasından çok daha önce, Üniversitelere ait sosyal tesislerin işletilmesi görevi, zaten kanunla Sağlık, Kültür, Spor Dairesi Başkanlığına verilmişti. 29.11.1993 tarih ve 18228 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Yükseköğretim Üst Kuruluşları ile, Yükseköğretim Kurumlarının İdari Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararname"nin 32 nci maddesine göre; öğrencilerin ve personelin sağlık, tedavi, barınma, yemek, spor, kültürel, sosyal ve benzeri ihtiyaçlarını karşılamak görevi, adı geçen daire başkanlığına aittir.

Dolayısıyla 1993 yılında çıkartılan Esas ve Usuller, yukarıda bahsedilen teşkilat kararnamesine tamamen paralel, ancak daha ayrıntılı düzenlemeler getirmiştir.

(Yukarıda zikredilen açıklamalar çerçevesinde öğrenci Sosyal Hizmetleri Biriminin kuruluş ve görev şeması, Ek'te sunulmuştur.)

İlgili mevzuat çerçevesinde buraya kadar yapılan açıklamaları kısaca özetleyecek olursak; Üniversitelere ait sosyal tesislerin bizzat üniversite idaresi tarafından işletilmesi amaçlanıyor ise: Bu tesislerin Sağlık, Kültür ve Spor Dairesi başkanlığı personeli tarafından işletilmesi, elde edilen gelirlerin, her ayın sonunda bütçe dairesi başkanlığı hesaplarına gelir kaydedilmesi ve daha sonra bu gelirlerin, öğrencilerin ihtiyaçlarının karşılanmasında sarfedilmek üzere, öğrenci sosyal hizmetler birimi fon saymanlığına aktarılması gerekmektedir.

2) Sosyal Tesislerin Özel Müstecirlerce Kiralanarak İşletilmesi

a) 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 74 üncü maddesi ve bu maddeye dayanılarak Maliye Bakanlığınca çıkartılan "Devlete Ait Taşınmazmal Satış, Trampa, Kiraya Verme, Mülkiyetin Gayri Ayni Hak Tesis, Ecrimisil ve Tahliye Yönetmeliği"; önceki bölümlerde üç madde halinde açıklanan sosyal tesislerin üniversite tarafından işletilmesi usulünden farklı olarak; sözkonusu tesislerin bulunduğu gayrimenkullerin usulüne uygun olarak kiraya verilmek suretiyle, özel kişi veya kurumlar tarafından işletilmesi ne imkan vermektedir.

Elbette ki, bu tesislerin işletilmesinden elde edilecek kira gelirleri, üniversitenin bütçe dairesi başkanlığı hesaplarına bütçe geliri olarak kaydedilecektir. Zira 2547 sayılı yasanın 55 inci maddesinde, üniversitenin gelirleri sayılırken gayrimenkul kira gelirleri de zikredilmiştir.

Ayrıca, 2547 sayılı yasanın 46 ncı maddesinde zikredilmediği için, kira gelirlerinin öğrenci sosyal hizmetler birimi fon saymanlığına aktarılması da sözkonusu değildir.

b) Öte yandan Katma Bütçeli İdareler 1998 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun 9 uncu maddesinde yer alan:

"2547 Sayılı Yükseköğretim Kanununun 55 inci maddesine göre yükseköğretim kurumları adına tapuda kayıtlı taşınmazların kiralanması ve işletilmesi suretiyle elde edilecek gelirlerin tamamını, hazine adına kayıtlı olup, yükseköğretim kurumlarına tahsis edilmiş taşınmaz malların üzerinde herhangi bir inşaat yapılmamak ve irtifak hakkı tesisine konu edilmemek şartıyla eğitim ve sağlık amaçlı kiralanması ve işletilmesi suretiyle elde edilecek gelirlerin de en az %70 ini ilgili yükseköğretim kurumunun her çeşit cari (personel hariç) ve yatırım harcamalarında kullanılmak üzere bir yandan özel gelir, diğer yandan mevcut veya yeni açılacak tertibe özel ödenek kaydetmeye Maliye Bakanı yetkilidir..." hükmü uyarınca, Maliye Bakanlığınca 16.6.1998 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 15 sıra numaralı Bütçe Uygulama Talimatında; Sosyal tesislerden elde edilecek gelirlerin değerlendirme usulleri konusunda, önceki maddelerde belirttiğimiz mevzuat hükümlerinden kısmen farklı düzenlemeler öngörülmüştür.

Şöyle ki, talimatın 1 inci maddesinde, mülkiyeti üniversiteye ait olan, 2 nci maddesinde ise, mülkiyeti hazineye ait olmakla beraber üniversiteye tahsis edilmiş olan; gayrimenkul ve lojmanlar ile kantin, kafeterya, konukevi gibi sosyal tesislerin işletilmesi veya kiralanmasından elde edilen gelirlerin tamamının, ilgili üniversitenin katma bütçesine bir yandan özel gelir, diğer yandan özel ödenek kaydedilmesi hükmü bağlanmıştır. Talimatın bu maddeleri, 2547 sayılı yasanın 46 ncı maddesiyle tamamen paraleldir.

Ancak Talimatın 4-6 ncı maddelerinde ise; YÖK tarafından çıkartılan Esas ve Usullerde yer alan hükümlerden farklı olarak, bütçe dairesi başkanlığı hesaplarına kaydedilen bu gelirlerin bizzat bu saymanlıkça -talimatta belirtilen kullanım alanlarında- sarfedilmesi öngörülmüştür. Dolayısıyla sözkonusu talimat, tesislerin işletilmesinden elde edilen gelirlerin, 1998 yılına mahsus olmak üzere, Öğrenci Sosyal Hizmetler Birimi Fon Saymanlığına aktarılması uygulamasını iptal etmiştir.

C- ÜNİVERSİTELERDE FARKLI UYGULAMALAR

Ülkemizdeki üniversitelerin bazıları yukarıda özetlenen iki yasal yöntemle, bünyelerindeki sosyal tesisleri işletmekle birlikte büyük bir kısmı

da yasaya aykırı yöntemlerle bu tesisleri işletmekte ve elde edilen gelirleri sarfetmektedir. Mevzuata aykırı olan bu yöntemlerden bazıları aşağıda açıklanmıştır:

1) Bilindiği üzere üniversitelerin nerdeyse tamamında, üniversite personeli tarafından kurulmuş bir çok vakıf ve dernek bulunmaktadır. Üniversite idarelerinin bir kısmı, kendilerine ait sosyal tesisleri, yasal bir ihale yöntemi uygulanmaksızın bu vakıf veya derneklere tahsis etmektedirler. Bu vakıf ve derneklerin bir kısmından, çok cüzi bir kira bedeli alınmakta, çoğundan ise hiç bir bedel alınmamaktadır.

Halbuki, kamu yararına kurulmuş olsalar dahi, bütün vakıf ve dernekler kendi kanunlarına göre özel hukuk tüzel kişiliğini haizdirler. Bu nedenle bu gibi kuruluşlara, nitelikleri ve faaliyet alanları ne olursa olsun, hatta kendilerinden kira alınsa bile, ihale açmadan üniversiteye ait binaların tahsis edilmesi yasalara aykırıdır.

2) Yasal olmayan bir başka yöntem ise, yetkisi olmadığı halde, fakültelerin veya yüksek okulların kiralama işlemi yapmalarıdır.

Bilindiği üzere 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunundan önce 1750 sayılı yasa yürürlükte iken, üniversitenin genel tüzel kişiliği içinde fakülteler de tüzel kişiliğe sahip idiler. Dolayısıyla fakülteler kanunlarla verilen bir takım hakları da re'sen kullanabiliyorlardı. Gayrimenkul sahibi olmak ve bunları ihale ile kiraya vermek gibi...

Ancak 2547 sayılı yasa ile, tüzel kişilik sadece üniversiteye (rektörlüğe) verilmiştir (Madde: 3/d); buna karşılık fakültelere ve diğer birimlere bu hak tanınmamıştır. Dolayısıyla bir fakültenin kullandığı gayrimenkullerin mülkiyeti ve bu gayrimenkulleri ve bağlı bölümleri kiraya vermek yetkisi de sadece rektörlüğe aittir. Üstelik bu yetki devredilemez bir yetkidir. Zira böyle bir yetkiyi devralabilmek ve kullanabilmek için gerekli olan mümeyyizlik şartını fakülteler taşımamaktadır. Bu nedenle hiçbir fakülte kullandığı binaları veya bağlı birimleri, hiçbir şekilde kiraya vermek yetkisini haiz değildir. Buna karşılık ülkemizdeki fakültelerin bir çoğu, kullandıkları gayrimenkulleri, açtıkları ihaleler ile kendileri kiraya vermektedir ki yapılan bu işlemin yasal dayanağı yoktur.

3) Mevzuata aykırı bir başka durum ise, başlangıçta yasalara uygun bir ihale ile sosyal tesisler kiraya verilmiş olsa da, kira süresinin sona ermesine rağmen eski kiracının sözkonusu gayrimenkulu tahliye etmemesi, üniversite idaresinin de bu duruma çeşitli nedenlerle göz yummasıdır. Her ne kadar idare ile kiracı arasında yeni bir sözleşme yapılmakta ise de, kiralama işlemi sona erdiği için yapılan yeni sözleşmenin de geçersiz olması gerekir.

4) Üniversitelerimizde en çok rastlanan hatalı uygulamalardan birisi de, tapu kayıtlarına göre hazinenin mülkiyetinde olup ta, üniversitenin kullanımına tahsil edilmiş olan gayrimenkullerin veya bunlara bağlı bağımsız bölümlerin, üniversite yönetimi tarafından müstecirlere kiralanmasıdır.

Bilindiği üzere günümüzde hazinenin özel mülkiyetinde bulunan birçok gayrimenkul, çeşitli nedenlerle üniversitelerin kullanımına tahsis edilmektedir. Ancak "*Devlete Ait Taşınmazmal Satış, Trampa, Kiraya Verme, Mülkiyetin Gayri Ayni Hak Tesisi Ecrimisil ve Tahliye Yönetmeliği*" nin 2 ve 3 üncü maddelerine göre, tahsis edilen bu gayrimenkuller üzerinde tasarrufta bulunma yetkisi sadece, illerde Defterdar ve İlçelerde Kaymakam'a aittir. Dolayısıyla üniversite yönetiminin bu tür gayrimenkuller hakkında yaptığı kiralama, satış vb. işlemler tamamen batıl olmaktadır.

Bununla birlikte 1998 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatının (Seri No. 15) 2 nci maddesine göre, defterdarlık tarafından kiralanacak bu gayrimenkullere ait kira bedelleri, muhasebe müdürlüklerince tahsil edildikten sonra, takip eden ayın 20 sine kadar ilgili üniversitenin bütçe dairesi başkanlığı hesaplarına yatırılacaktır.

5) Sosyal tesislerin işletilmesinde yasaya uymayan bir başka yöntem ise, rektörlük tarafından üniversite personeli arasından seçilen birkaç kişilik bir komisyon tarafından, üniversiteye ait sosyal tesislerin yetkisiz bir şekilde işletilmesidir. İstanbul Üniversitesinde örneği görülen bu yöntemde sözkonusu komisyon tarafından işletilen sosyal tesislerden elde edilen gelir, katma bütçe ya da birim fon saymanlığına yatırılmadan, tıpkı bir dönersermaye işletmesi gibi sosyal tesislerin işletme giderlerinde ve yeni yatırımlarda kullanılmaktadır. Dolayısıyla 2547 sayılı yasanın 46 ncı maddesine ve YÖK tarafından çıkartılan Esas ve Usullere tamamen aykırı bir durum sözkonusudur.

D) KONUNUN SAYIŞTAY DENETİMİ AÇISINDAN ÖNEMİ

Önceki bölümde özetlenen hatalı uygulamaların Sayıştay denetimi açısından şüphesiz büyük önemi vardır. Zira yapılan bu uygulamalar yüzünden ortaya çıkan hazine zararı ile denetim dışı kalan kamu geliri ve gideri, çok büyük meblağlara ulaşmaktadır.

Gerek üniversitenin bütçe dairesi başkanlığı, gerekse öğrenci sosyal hizmetler birimi fon saymanlığına ait gelir hesaplarının incelenmesi halinde, sosyal tesislerden elde edilen gelirlerin, mevzuata uygun olarak bu saymanlıklara aktarılıp aktarılmadığı tespit edilebilecektir. Bununla birlikte aktarılması gereken parasal rakamları doğru olarak tespit edebilmek için, sözkonusu sosyal tesislerin bilançolarında ya da gelir tablolarında görünen dönem sonu kârlarının da incelenmesi gerekecektir.

Mevcut Sosyal tesislerin müstecirler tarafından işletilmesi halinde ise; yapılan kiralama işlemi ile taraflar arasında imzalanan kira sözleşmesinin yasaya uygun olup olmadığı, bununla birlikte, tahsil edilen kira gelirlerinin düzenli olarak bütçe dairesi başkanlığı hesaplarına yatırılıp yatırılmadığı, vs. konuları tetkik edilmelidir.

1050 Sayılı Kanunun 8 inci maddesinde "Devletin malvarlığı" şöyle tanımlanmaktadır:

"Devletin malvarlığı, Devletçe salınan ve alınan her türlü vergi ve resim ile, Devlete ait nakit, Hisse senedi, her türlü taşınır ve taşınmaz eşya, mal, kıymet ve bunların gelirleri, kiralari ile satış bedellerinden oluşur."

Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere devlete ait her türlü taşınır ve taşınmaz eşya, mal, kıymet ve bunların GELİRLERİ, kiralari ve SATIŞ BEDELLERİ, devletin malvarlığı içinde sayılmaktadır. Bu nedenle sosyal tesislerden elde edilen işletme ve kira gelirleri, çok açık bir şekilde devletin gelirleri kapsamına girmektedir.

Dolayısıyla bu gelirlerin tahsil ve takip edilmesinden, 1050 sayılı yasanın verdiği görevler çerçevesinde, bütçe dairesi başkanı ve birim fon saymanı Sayıştay'a karşı birinci derecede sorumlu olmaktadır.

Öte yandan sosyal tesislerden elde edilen bu gelirler, üniversitenin saymanlık hesaplarına yatırılmadan, başka şekillerde sarfediliyorsa, bu durumda 1050 sayılı yasanın 21 inci maddesi uyarınca; paranın sarfedilmesinde rolü olan kamu görevlileri de yetkisiz tahsil ve tediye dolayısı Ceza Kanunu'nun ilgili maddelerine göre cezalandırılacaklardır. Hatta 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 42 nci maddesine göre, sayman addolunan bu görevliler sayman sıfatıyla hesabını Sayıştay'a vermek zorundadırlar. Eğer bu hal amirlerinin yazılı emirleriyle cereyan etmiş ise, bu sorumluluğa onlar da ortak olacaklardır.

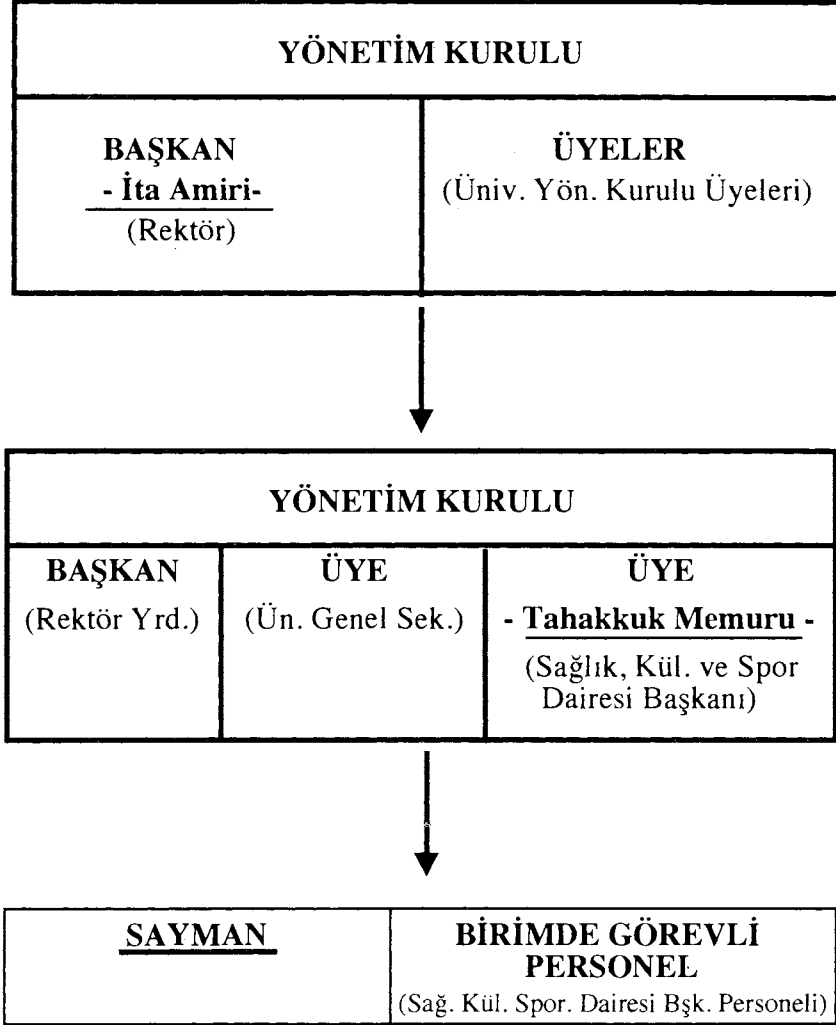
SONUÇ

Ülkemizde sayıları hızla artan üniversitelerde, öğrenci sosyal tesislerinin işletilmesindeki yasalara aykırı uygulamalar da büyük boyutlara ulaşmaktadır. Bunun en büyük nedenlerinden birisi şüphesiz, özellikle yeni kurulan üniversitelerde görev yapan personelin tecrübe eksikliğidir. Bunun yanında diğer kamu kurumlarından farklı olarak üniversitelerin kendilerine özgü özerk yapılanmaları ve merkezi idare ile aralarındaki ilişkilerin zayıf olması, hatalı uygulamaların eski üniversitelerde bile yaşanmasına neden olmaktadır.

Ayrıca, çoğunlukla gider denetimine ağırlık veren Sayıştay'ın, "gelir denetimi" kapsamına giren ve dolayısıyla harcama evrakları arasında saptanamayacak bu konu üzerinde yeterli inceleme yapmaması da, bu konuda yaşanan karmaşanın gün geçtikçe daha da artmasına neden sunulmaktadır.

Bu nedenle, denetim ile birlikte, aynı ağırlıkta "eğitim" fonksiyonunu da her zaman için icra eden Sayıştay'ın, üniversitelerde yapacağı bu konudaki çalışmalarıyla yasaya aykırı uygulanmaların büyük ölçüde önleneceği şüphesizdir. ♦

ÜNİVERSİTE ÖĞRENCİ SOSYAL HİZMETLER BİRİMİ



Ek: Üniversite Sosyal Tesisler Birimi Fon Saymanlığının Kuruluş
ve Görev Şeması