



YÜKSEKÖĞRETİM HİZMETİ KARŞILIĞINDA DEVLET YÜKSEKÖĞRETİM KURUMLARINA ÖDENMESİ GEREKEN BEDELLERİN TAKİP VE TAHSİL USULÜ

Yrd. Doç. Dr. İlhami ÖZTÜRK*

Öz: Yükseköğretim hizmeti karşılığında devlet yükseköğretim kurumlarına öğrenci katkı payı, öğrenim ücreti ve öğretim ücreti adları altında ödemeler yapılmaktadır. Kamu geliri niteliği taşıyan bu bedellerin zamanında ve tam olarak ödenmemesi durumunda cebren takip ve tahsil yoluna gidilmesi söz konusudur. Mali yükümlülüklerin kanun ile düzenlenmesi anayasal bir zorunluluk olup bir mali yükümlüğün kanunla düzenlenmiş sayılabilmesi için takip ve tahsile ilişkin usul ve esaslar ile tahsil zaman aşımını süresinin de kanunla düzenlenmesi şarttır. Öğrenci katkı payı, öğrenim ücreti ve öğretim ücretine ilişkin düzenlemelerde, takip ve tahsile ilişkin kanunilik ilkesine uygunluk kapsamındaki bir takım eksiklik ve belirsizlikler bu ödemeleri yapmakla yükümlü olan kişilere yeterli hukuki güven sağlanamamasına neden olmaktadır. Ayrıca, bu durum devlet üniversitelerinin kararlılık içinde herkese eşit biçimde işlem yapmasını güçleştirmekte, uygulamada duraksama ve ihtilafların yaşanmasına sebebiyet vermektedir. Bu çalışmanın konusunu, yükseköğretim hizmeti karşılığında devlet yükseköğretim kurumlarına öğrenci katkı payı, öğrenim ücreti ve öğretim ücreti adları altında ödenmesi gereken yükümlerin takip ve tahsili ile bunlara ilişkin düzenlemelerin kanunilik ilkesine uygunluğu oluşturmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Öğrenci Katkı Payı, Öğrenim Ücreti, Tahsil, Kanunilik İlkesi, Vergi Benzeri Mali Yükümlülük.

PURSUANCE AND COLLECTION PROCEDURE OF THE PRICES THAT SHALL BE PAID TO THE STATE HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS FOR THE HIGHER EDUCATION EXCHANGE OF SERVICES

Abstract: Payments are made to state higher education institutions for the higher education exchange of services under the names of different tuition fees. In case the prices that have the characteristics of public revenue are not paid on time in full, they are pursued and collected forcibly. Regulating of financial liabilities by law is a constitutional obligation. In order to be regarded as regulated by law, regulating of rules and procedures regarding pursuance and collection and period of payment limitation by law is a condition, too. Some uncertainties and deficits within the scope of legality regarding pursuance and collection give rise not to be provided assurance to the people in charge of making payments. Furthermore, this situation brings about some problems such as making difficulties for public universities to serve everyone equally, indetermination of enforcement and disputes. The subject of this article is pursuance and collection of the liabilities that's hall be paid to the state higher education institutions for the exchange of services under the names of different tuition fees and the conformity of regarding regulations to the principle of legality.

Keywords : Tuition Fee, Student Contribution, Collection, The Principle of Legality, Quasi-Tax Financial Liabilities

JEL : H27, H29, K34

* Ufuk Üniversitesi MYO Yönetim ve Organizasyon Bölümü Başkanı, Sermaye Piyasası Kurulu (E) Üyesi.

1. GİRİŞ

Devlet yükseköğretim kurumları tarafından yükseköğretim hizmeti karşılığı olarak birinci öğretimde öğrenci katkı payı; ikinci öğretim ve uzaktan öğretimde öğrenim ücreti; yaz okulunda ise öğretim ücreti adı altında bir bedel tahsil edilmektedir. Öğrenci katkı payı, öğrenim ücreti ile öğretim ücretine ilişkin kanun hükümlerinin, söz konusu mali yükümlülüklerin süresinde ödenmemesi durumunda takip ve tahsilinin kanunilik ilkesine uygunluğu hem bu tutarları ödemekle yükümlü olanlar hem de tahsil ile görevli idareler açısından önem arz etmektedir.

Bu çalışmanın konusunu, yükseköğretim hizmeti karşılığı olarak devlet yükseköğretim kurumlarına ödenen öğrenci katkı payı, öğrenim ücreti ve öğretim ücretlerine ilişkin yasal düzenlemelerde yer alan takip ve tahsile ilişkin usul ve esaslar ile bunların anayasal kanunilik ilkesine uygunluğunun analizi oluşturmaktadır.

2. YÜKSEKÖĞRETİM HİZMETİ KARŞILIĞINDA DEVLET YÜKSEKÖĞRETİM KURUMLARI TARAFINDAN TAHSİL EDİLEN BEDELLER

Günümüzde, yükseköğretim maliyetlerinin nasıl paylaşılacağı sorunu bütün dünyada olduğu gibi ülkemizde de kamuoyunun önemli gündem maddelerinden biri olmayı sürdürmektedir.¹ Ülkemizde benimsenen yöntem bu maliyetlerin devlet yükseköğretim kurumlarında büyük oranda devlet tarafından üstlenilmesi, geri kalan düşük orandaki kısmının da yükseköğretim hizmetinden yararlanan kişilere öğrenci katkı payı, öğrenim ücreti ve öğretim ücreti adı altında yükletilmesi şeklindedir.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun "*Cari hizmet maliyetinin hesaplanması, öğrenci katkı payları ve öğrenim ücretleri*" başlıklı 46'ncı maddesinde öğrencilerden her bir dönem için birinci öğretimde "*öğrenci katkı payı*", ikinci öğretim ve uzaktan öğretimde ise "*öğrenim ücreti*" alınacağı, 44/c maddesinde de sınırsız hak kullanma durumunda olan öğrencilerin sınava girdiği ders başına öğrenci katkı payını/öğrenim ücretini ödemeye devam edecekleri, birinci ve ikinci öğretim programlarındaki bir dersin hem örgün öğretim yoluyla hem de uzaktan öğretim yoluyla verilmesinin senato tarafından uygun görülmesi halinde; dersi uzaktan öğretim yoluyla almayı tercih eden öğrencilerden kredi başına belirlenen öğrenci katkı payı veya öğrenim ücretinin alınacağı hükme bağlanmıştır.

2547 sayılı Kanun'un ek 26'ncı maddesinde üniversite veya yüksek teknoloji enstitülerinin açmış oldukları yaz okullarına katılacak öğrencilerden, toplam ikiyüzseksen ders saatine karşılık olmak ve aynı Kanun'un 46'ncı maddesi uyarınca belirlenen yıllık öğrenci katkı payının

¹C. Ergin Ekinci, "Türkiye'de Yükseköğretimde Öğrenci Harcama ve Maliyetleri", **Eğitim ve Bilim**, Cilt:34, Sayı:154, 2009, s.120-123.

iki katını aşmamak üzere Yükseköğretim Kurulu tarafından belirlenecek miktarda "yaz okulu öğretim ücreti" alınacağı; ek 27'nci maddesinde ise üniversite veya yüksek teknoloji enstitülerinde hukuk, uluslararası ilişkiler, iktisat, işletme, bilgi teknolojileri ve ileri teknolojiler ile öğretmenlik alanlarında ikinci öğretim kapsamında yürütülecek tezsiz yüksek lisans programları için öğrencilerden üniversite veya yüksek teknoloji enstitüsü yönetim kurulu kararlarında belirtilecek tarihlerde asgarî iki eşit taksitte "öğretim ücreti" alınacağı hükmüne yer verilmiştir.

3843 sayılı Yükseköğretim Kurumlarında İkili Öğretim Yapılması, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bir Ek Madde Eklenmesi Hakkında Kanun'un "Öğrenim Ücreti" başlıklı 7'nci maddesi ikinci öğretimin isteğe bağlı ve paralı olduğu, paralı öğretime kabul edilecek öğrencilerin "öğrenim ücreti" ödeyecekleri hükmünü amirdir.

Bu hükümlerden de anlaşılacağı üzere, çeşitli muafiyet ve istisnalar ile öğrenci katkı payı, öğrenim ücreti ve öğretim ücretinin devlet tarafından karşılanması,² burs vs. haricinde, yukarıda belirtilen kanun hükümleri uyarınca devlet yükseköğretim kurumları tarafından yükseköğretim hizmeti karşılığında "öğrenci katkı payı", "öğrenim ücreti", "yaz okulu öğretim ücreti" ve "öğretim ücreti" adları altında bir bedel alınmaktadır.

Yükseköğretim hizmeti karşılığında ödenmesi gereken bu bedellerin takip ve tahsiline ilişkin düzenlemeler ile bu düzenlemelerin kanunilik ilkesine uygunluğunun incelenmesinden önce bu ödemelerin hukuki vasfının tespitinde yarar vardır. Zira, anayasal kanunilik ilkesi "vergi", "resim", "harç", ve "benzeri mali yükümlülükler" için geçerli olup söz konusu ödemelerin öncelikle bu kapsamda bir mali yükümlülük olup olmadığına ortaya konulması gerekmektedir.

3. DEVLET YÜKSEKÖĞRETİM KURUMLARI TARAFINDAN TAHSİL EDİLEN ÖĞRENCİ KATKI PAYI, ÖĞRENİM ÜCRETİ, YAZ OKULU ÖĞRETİM ÜCRETLERİ İLE ÖĞRETİM ÜCRETLERİNİN HUKUKİ VASFI

Anayasa'nın 73'üncü maddesinde mali yükümler; vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler şeklinde sayılmıştır. Öğrenci katkı payı, öğrenim ücreti ve öğretim ücretinin,

² 21.10.2017 tarih ve 30217 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 22.09.2017 tarih ve 2017/10918 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nın ekinde yer alan "2017-2018 Eğitim-Öğretim Yılında Yükseköğretim Kurumlarında Cari Hizmet Maliyetlerine Öğrenci Katkısı Olarak Alınacak Katkı Payları ve Öğrenim Ücretlerinin Tespitine Dair Karar"ın 1'inci maddesinde 2017-2018 eğitim-öğretim yılında öğrenimine devam eden veya yeni kayıt yaptıracak birinci öğretim ve açık öğretim öğrencilerinden, yurt dışından kabul edilecek öğrencilerden alınacak öğrenim ücretleri ile süresinde mezun olamayan öğrencilerin katkı payı ve öğrenim ücretleri saklı kalmak kaydıyla, öğrenci katkı payı alınmayacağı, bu öğrencilerden alınması gereken öğrenci katkı payı tutarlarının Devlet tarafından karşılanacağı düzenlenmiştir.

mahiyetleri itibarıyla sayılan bu mali yükümlülükler kapsamında değerlendirilip değerlendirilemeyeceği meselesinin öncelikle çözüme kavuşturulması şarttır.

Devletin, vergi adı altında bir kısım satın alma gücünü kamu kesimine aktarırken vergilerle belli kamu hizmetleri arasında doğrudan bir bağ kurmadığını söyleyebiliriz.³ Buna karşılık öğrenci katkı payı, öğrenim ücreti ve öğretim ücreti ile bu ücretler karşılığı sunulan yükseköğretim hizmeti arasında bir bağ bulunmaktadır. Öğrenci katkı payı, öğrenim ücreti ve öğretim ücretleri yükseköğretim hizmeti karşılığı olarak ödendiğinden, karşılık esasına dayalı olup bu yönüyle vergilerden ayrılır.

Vergilerden farklı olarak benzeri mali yükümlülük yoluyla elde edilen gelirlerin kullanımının doğrudan ve sadece bu yükümlülükle yükümlendirilen kişi veya grubun yararına bırakılması şart olmamakla birlikte asıldır. Bu gelirin dolaylı olarak yararına kullanıldığı kişi ve grubun da yükümlü grupla organik bir ilişki içinde bulunması gerekir.⁴ Buradan hareketle, belli bir amaca tahsis edilmiş olan, belli bir grubun yararına kullanılan⁵ öğrenci katkı payı, öğrenim ücreti ve öğretim ücretlerinin vergi benzeri mali yükümlülük olarak nitelendirilmesi mümkündür.

Harç karşılığı sunulan hizmetin belirli bir kişiye yönelik olmasına karşılık, bilhassa mesleki ve sosyal vergi benzeri mali yükümlülükler karşılığı sağlanan hizmetin; bir mesleğe ya da topluluğa yönelik olması ve bu hizmetlerden yararlanma şeklinin dolaylı biçimde ortaya çıkması söz konusudur.⁶ Bu husus, bir kamu hizmeti karşılığında alınan harçları, yükseköğretim hizmeti karşılığında alınan öğrenci katkı payı, öğrenim ücreti ve öğretim ücretlerinden ayırmada kullanabileceğimiz bir ölçüttür. Örneğin, tapu harcında bu harcı ödeyen kişinin tapu tescil hizmetinden bireysel olarak yararlanması söz konusudur. Ancak, öğrenci

³ Özhan Uluatam, **Kamu Maliyesi**, 12. Baskı, Ankara, İmaj Yayınevi, 2012, s.297.

⁴ Figen Özer, "Vergi Hukukunda Ek Mali Yükümlülükler", (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Marmara Üniversitesi SBE, 2009, s.20.

⁵ Öğrenci katkı payı olarak tahsil edilen gelirler başta öğrencilerin beslenme, barınma, sağlık, spor, kültür ve diğer sosyal hizmet giderleri olmak üzere, yükseköğretim kurumunun cari, sermaye, transfer giderleri ile öğrencilerin kısmi zamanlı olarak geçici işlerde çalıştırılmasına ilişkin giderlerinde kullanılır (2547 sayılı Kanun, md.46/i). Öğrenci katkı payı dahil olmak üzere 2547 sayılı Kanun'un 46'ncı maddesine göre elde edilen gelirlerin en fazla yüzde onu, yükseköğretim kurumu yönetim kurulunun tespit edeceği başarılı ve gelir düzeyi düşük öğrencilerin kitap, kırtasiye ile beslenme ve barınma yardımı ödemelerinde kullanılır (2547 sayılı Kanun, md.46/i). Yaz okulu öğretim ücreti olarak yatırılan tutarların en fazla %70'i yaz okullarında ders vermekle görevlendirilen öğretim elemanlarına ders ve sınav ücreti olarak ödenebilir; kalan kısmı ise üniversite veya yüksek teknoloji enstitüsünün mal ve hizmet alımlarında kullanılır (2547 sayılı Kanun, Ek md.26/3). İkinci öğretim kapsamında yürütülecek tezsiz yüksek lisans programları için alınan öğretim ücretlerinden elde edilen gelirlerin %30'undan az olmamak üzere üniversite veya yüksek teknoloji enstitüsü yönetim kurulunca belirlenecek kısmı, bilimsel araştırma projelerinde kullanılmak üzere yüksek öğretim kurumlarında yer alan mevcut veya yeniden açılacak tertiplere ödenek kaydedilir. Geri kalanı ise, bu eğitim programında fiilen ders veren öğretim üyelerine ek ders ve sınav ücreti; bu program için görevlendirilen idarî personele fazla çalışma ücreti olarak ödenir (2547 sayılı Kanun, Ek md.27/3). İkinci öğretim karşılığında alınan öğrenim ücretleri ikinci öğretime ilişkin giderlerin yanı sıra bu öğretimin yapıldığı birimlere öncelik verilmek suretiyle, o üniversitenin veya yüksek teknoloji enstitüsünün giderlerinde kullanılır (3843 sayılı Kanun, md.7/3).

⁶ Aytaç Eker ve Kamil Tügen, **Kamu Maliyesine Giriş**, İzmir, Takav Matbaası, 1993, s.141-142.

katkı payı ya da öğrenim ücreti karşılığında sunulan yükseköğretim hizmeti ya da bu hizmetin faydası tek bir öğrenciye yönelik değil aynı zamanda bir gruba yöneliktir. Bu noktada öğrenci katkı payı, öğrenim ücreti ya da öğretim ücreti karşılığı sağlanan yükseköğretim hizmetinden bireysel yararın yanı sıra bir grup yararından daha doğru bir ifade ile kamu yararından da bahsedilmesi söz konusudur.

Hukuki vasıf tayininde, ödemelerin gerçek mahiyetlerinin esas alınması gerekir. Yükseköğretim hizmeti karşılığı yapılan ödemelerin harç olarak nitelendirilmemesinde, 2547 sayılı Kanun'da ve ikinci öğretimi düzenleyen 3843 sayılı Kanunda bu ödemelerin harç olarak adlandırılmamış olması da bir dayanak olarak gösterilebilir. Zira, kanun koyucu gerek Harçlar Kanunu'nda gerek Belediye Gelirleri Kanunu'nda yer alan harç mahiyetindeki tüm yükümleri "harç" adı altında düzenlenmiştir. Yükseköğretim hizmetinin fertlerin şahsi menfaatlerinin yanı sıra kamu yararı taşıması, yükseköğretim hizmeti karşılığında alınan bedellerin 2547 ve 3843 sayılı kanunlarda harç adı altında düzenlenmemiş olması ve bu bedellerin şahısların temin ettikleri menfaat derecesiyle orantılı olmaması⁷ nedenleriyle yükseköğretim hizmeti karşılığında değişik adlarla alınan bedellerin harç olarak nitelendirilmesinin uygun olmadığı düşünülmektedir.⁸

Resim, bir işin yapılmasına izin verilmesi karşılığında alınır.⁹ Bu sebeple bir kamu hizmeti olan yükseköğretim hizmetinin karşılığı olarak alınan öğrenci katkı payı, öğrenim ücreti ile öğretim ücretinin bir "izin" karşılığı olarak alınmaması nedeniyle resim olarak nitelendirilmesi uygun değildir.

Parafiskal geliri ödeyen kimse tıpkı resim ve harç ödeyen bir kimse gibi bir hizmetten faydalanır, yani ödediği bu parayı bir karşılık mukabilinde öder. Ancak burada, karşılık noktasında parafiskal gelirler ile resim arasında bir fark vardır. Resim ödeyen mükellef şahsına yapılan bir hizmetten faydalanır. Parafiskal aidatı ödeyen mükellef ise ancak kendi mesleğine veya mensubu bulunduğu mesleki teşekküle yapılan hizmetten dolayısıyla faydalanmak durumundadır. Resim karşılığında görülen hizmet herhangi bir ferde şahsen görülen bir

⁷ Yükseköğretimden eşit ya da daha az yarar elde eden ikinci öğretim öğrencilerine birinci öğretime kıyasla daha yüksek bir oranda cari hizmet maliyeti yansıtılması, yükseköğretimden sağladıkları faydanın görece daha düşük olması beklenen açık öğretim öğrencilerine daha yüksek oranda bir cari hizmet maliyeti yükletilmesi, yükseköğretim hizmeti veren üniversitelerin yükseköğretim hizmetinden yararlananlara aynı derecede fayda sağlamalarının mümkün olmamasına rağmen üniversite farkı gözetilmeksizin aynı tutarda öğrenci katkı payı ile öğrenim ücreti belirlenmesi, yeni kurulan üniversiteler ile nispeten eski yükseköğretim kurumları arasında öğrencilerin sağlayacağı yararların farklı olabileceği hususunun dikkate alınmaması gibi nedenlerin varlığı karşısında yükseköğretimden kişilerin elde ettikleri menfaat ile tam olarak orantılı bir bedel alınmadığını söylemek mümkündür.

⁸ Yükseköğretim hizmeti karşılığında alınan bedellerin harç olarak nitelendirilmesi gerektiği yönündeki görüş için bkz. Gürsel Kaplan, "Bakanlar Kurulunun Üniversite Harçlarını Belirleme Yetkisini Bazı Hallerde Üniversitelere Devretmesine ve Bazı Öğrencilerden Harç Alınmasına Devam Edilmesine Dair 2012/3584 Sayılı Kararı Hukuka Uygun Mudur?", **Güncel Hukuk Dergisi**, Temmuz 2013/7, Sayı: 116, s. 46-49.

⁹ Nihal Saban, **Vergi Hukuku**, 7. Baskı, İstanbul, Beta, 2015, s.6-7; Metin Erdem, Doğan Şenyüz ve İsmail Tatlıoğlu, **Kamu Maliyesi**, 11. Baskı, Bursa, Ekin, 2013, s.72-73.

hizmettir, vergi benzeri mali yükümlülüklerle karşılık teşkil eden hizmet ise bir mesleğe, bir topluluğa verilen hizmettir.¹⁰ Bu itibarla öğrenci katkı payı, öğrenim ücreti ile öğretim ücreti karşılığında devlet yükseköğretim kurumları tarafından sunulan yükseköğretim hizmetinin de bir ferde şahsen görülen bir hizmet olmaması nedeniyle de resimden ayrıldığını, harç mevzuunda belirttiğimiz gibi sunulan yükseköğretim hizmetinin bireyleri aşan grup yararlı bir kamu hizmeti olduğunu söylemek mümkündür.

Çoğu kez vergi benzeri mali yükümlerle elde edilen gelirler genel bütçeye değil, özel fonlara aktarılırlar. Benzeri mali yükümler kamusal harcamaların genel bir kaynağını oluşturmayıp, belirli özel ihtiyaçların finansmanına "tahsis" edilmişlerdir.¹¹ Vergi benzeri mali yükümler kamu kesiminin genel gereksinmelerini karşılamaya yönelik olmaktan çok belli gereksinmelerin finansmanı amacıyla alınan ve çoğu zaman devlet bütçesine değil belli fonlara ya da devlet bütçesi dışındaki kuruluşlara aktarılan gelirleri ifade eder.¹² Bu yönüyle, yükseköğretim giderlerinin finansmanı amacıyla alınan ve genel bütçe dışında özel bütçeli idare niteliğindeki devlet üniversitelerinin gelirleri arasında yer alan bedellerin vergi benzeri mali yükümlülük olarak nitelendirilmesi daha doğrudur.

Vergi benzeri mali yükümlülüklerin finansmanı, söz konusu harcama alanının yakın ilgi çerçevesinde bulunanlara yükletilmektedir.¹³ Vergi benzeri mali yükümleri ödeyenler söz konusu kuruluşların hizmetlerinden yararlanır ve/veya mesleklerini icra etme hakkına sahip olurlar. Ödemeler o kuruluşun bütçesinde yer alır. Kuruluşların sundukları hizmetin bedeli ile hizmetin faydası arasında her zaman bir ilişki yoktur.¹⁴ Buna paralel olarak yükseköğretim hizmeti karşılığı olarak alınan öğrenci katkı payı, öğrenim ücreti ile öğretim ücretleri bu hizmetten yararlanan öğrencilere yükletilmekte, yapılan bu ödemeler ilgili üniversitenin bütçesinde gelir olarak yer almaktadır. Ayrıca, yükseköğretim hizmetinin bedeli ile bu hizmetin faydası arasında her zaman tam bir ilişki bulunmamaktadır.¹⁵

¹⁰ Halil Nadaroğlu, "Teori ve Pratikte Parafiskalite", **Maliye Enstitüsü Konferansları**, Yedinci Seri, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Enstitüsü Yayını, İstanbul, Sermet Matbaası, 1961, s.138.

¹¹ Selim Kaneti, **Vergi Hukuku**, 2. Baskı, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1989, s.7.

¹² Uluatam, a.g.e., 298.

¹³ Kaneti, a.g.e., 7.

¹⁴ Binhan Elif Yılmaz, **Maliye**. İstanbul, Der Yayınları, 2015, s.70.

¹⁵ Yükseköğretim ödenen bedele kıyasla bireysel faydanın oldukça yüksek olduğu bir alandır. Amerika Birleşik Devletleri'nde gerçekleştirilen bir çalışmaya göre üniversite eğitimi bireyin gelirinde %75 oranında bir artışa yol açmaktadır. Ülkemizde yükseköğretim karşılığı yapılan ödemeler, bireyin sağladığı kişisel faydaya oranla çok daha düşük düzeydedir (Naci Tolga Saruç, "Yükseköğretimin Finansmanı ve Finansman Yöntemlerinin Algılanan Adalet Düzeyi: Sakarya Üniversitesi Paydaş Görüşleri" **Maliye Dergisi**, Sayı:161, 2011, s.66-67). Yükseköğretim yoluyla sağlanan yüksek maaş, sosyal statü, iş tatmini, işe girme ve yükselme imkanları, zorunlu askerlik hizmeti süresi, yedek subay statüsü, avukatlık, noterlik, hekimlik, hakimlik gibi belli mesleklerin ifa edilebilmesi için bu alanlarda yükseköğretim görmüş olmanın zorunlu tutulması gibi hususlar yükseköğretimin sağladığı kişisel faydanın ödenen bedele kıyasla yüksek kaldığının göstergesi olarak değerlendirilebilir.

Alman hukukunda vergi benzeri mali yüküm olarak adlandırılan özel vergilerde olduğu gibi¹⁶ öğrenci katkı payı ve öğrenim ücretlerinin sarf edileceği yerler bakımından belli bir gruba özgülenme söz konusudur.

Amerikan hukukunda, vergi benzeri mali yükümlülük müessesesinin karşılığı olarak gösterebileceğimiz kullanıcı ücretlerine (user charges) ilişkin tanım ve özellikler¹⁷ dikkate alındığında, yükseköğretim hizmeti karşılığında bu hizmetten yararlananlardan alınan bedellerin kullanıcı ücreti dolayısıyla vergi benzeri mali yükümlülük olarak nitelendirilmesi mümkündür.

Anayasa Mahkemesi bir ödemenin vergi benzeri mali yüküm olarak nitelendirilmesinde, öncelikle, bu yükümün bir kamu hizmetinin ifası nedeniyle ortaya çıkan kamu giderinin finansmanında kullanılması kriterini esas almıştır.¹⁸ Vergi benzeri mali yükümler, kendilerine kanunla verilen kamu görevlerinin gerektirdiği kamu giderlerinin finansmanı amacıyla kamu kurumları tarafından tahsil edilmektedir.¹⁹ Yükseköğretim hizmetinin bir kamu hizmeti olması ve öğrenci katkı payı, öğrenim ücreti ve öğretim ücretlerinin bu kamu hizmeti nedeniyle ortaya çıkan giderlerin karşılığı olarak kamu tüzel kişiliğine sahip²⁰ devlet üniversiteleri tarafından alınması nedeniyle vergi benzeri mali yüküm olarak nitelendirilmesi yerindedir.

¹⁶ Funda Başaran, "Anayasa Temelinde 'Benzeri Mali Yükümlülük' Kavramı", **Vergi Sorunları Dergisi**, Sayı:118, 1998, s.128-129. Alman Anayasa Mahkemesi'nin içtihatları doğrultusunda *sonderabgaben* adı verilen özel vergiler sadece önceden var olan "homojen bir grup" mükellefe uygulanabilir. Bu grup, halkın geri kalanından ortak çıkarlar ve diğer fiili koşullar sebebiyle ayrılabilir. Vergiden sorumlu kişiler ile verginin toplanma amacı arasında bir bağ olmalıdır. Bu amacın gerçekleştirilmesinde toplu bir sorumluluk bulunmalıdır. Vergi hasılatı prensip itibarıyla toplu çıkarlar için kullanılmalıdır (Maxime Boutron, "Contours juridiques et historiques de lanotion de taxe affectée", **Rapport Particulier**, s.57. Web:file:///C:/Users/turayo/Downloads/Rapport_particulier_1_contours_juridiques_historiques_taxes_affectees.pdf Erişim:3.10.2017).

¹⁷ Birtakım federal hizmetler belli grupların yararlanmasına yöneliktir. Bu durumda ekonomik etkinlik ve adalet mülahazasıyla, bu hizmetlerden yararlananların karşılığında belli bir ödeme yapması gerektiğini söylemek mümkündür (Alice M. Rivlin, "Before the Committee on the Budget United States Senate", s.1. Web:https://www.cbo.gov/sites/default/files/97th-congress-1981-1982/reports/82-cbo-022.pdf Erişim:1.10.2017). Kullanıcı ücretleri (user charges), hükümet tarafından bir ücret ödenmesizin kullanımı ya da yararlanması engellenebilen özel mallara ve çeşitli yarı kamusal mal ve hizmetlere uygulanmaya müsaittir. Birçok vergiden farklı olarak kullanıcı ücretleri, belirli bir yarar ya da sorumluluk ile ilişkili olarak alınırlar. Kullanıcı ücretlerinin milli savunma gibi tam kamusal mallara uygulanması, birçok insanın aynı düzeyde ve herhangi bir ücret ödemediği hizmetlerden yararlanması ve bu ücretsiz yararlanmanın engellenmesinin çok güç hatta imkansız olması sebebiyle mümkün değildir. Buna karşılık, Hükümet hidroelektrik enerjisi gibi ticari bir mal ya da bir mili park imkanlarından yararlanmayı ücretlendirme ve ücretsiz kullanımları engelleme imkanına sahiptir. (Congressional Budget Office, **The Growth of Federal User Charges**, 1993, s.3. Web:https://www.cbo.gov/sites/default/files/103rd-congress-1993-1994/reports/1993_08_growthofuserchargesa%29taxes.pdf Erişim:10.10.2017.)

¹⁸ Anayasa Mahkemesi'nin 26.10.1965 tarih ve E.1965/25, K.1965/57 sayılı kararı.

¹⁹ Anayasa Mahkemesi'nin 26.12.1972 tarih ve E.1972/40, K.1972/61 sayılı; 29.11.1977 tarih ve E.1977/109, K.1977/131 sayılı ile 27.1.1981 tarih E.1980/27, K.1981/9 sayılı kararları.

²⁰ Anayasa'nın 130'uncu maddesinde üniversitelerin "kamu tüzel kişiliği" taşıdığı hükmüne benzer şekilde 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 3/d bendinde de üniversitenin kamu tüzel kişiliğine sahip olduğu hükmü yer almaktadır.

Mali yüküm olarak nitelendirebilmek için bir ödemenin "*zorunluluk*" unsuru taşıması şartı aranır.²¹ İlköğretimden farklı olarak yükseköğretim bütün vatandaşlar için zorunlu tutulmamıştır. Buna karşılık avukat, noter, tabip gibi bazı mesleklere kabul edilmek için yükseköğrenimin zorunlu olması, öğrenci katkı payı ve eğitim ücretini ödemeyenlerin yükseköğretim hizmetinden yararlanamamaları, bu ödemelerin zorunlu ödemeler olarak nitelendirilmesini mümkün kılar. Tabipler odasına üyelik aidatı ödemek istemeyen bir kimsenin hekimlik yapmaktan vazgeçmesi durumunda oda aidatı ödeme zorunluluğundan kurtulması gibi öğrenci katkı payı ve öğrenim ücreti ödeme zorunluluğundan da ancak yükseköğretimden vazgeçilmesi durumunda kurtulmak mümkündür. 2547 sayılı Kanun'un 46/g maddesinde yer alan süresi içinde katkı payı veya öğrenim ücretini ödemeyenler ve mazeretleri ilgili yükseköğretim kurumunun yönetim kurulunca kabul edilmeyenlerin o dönem için kayıt yaptırılmayacakları ve öğrencilik haklarından yararlanamayacakları hükmü ile 3843 sayılı Kanun'un 7/5 maddesinde yer alan öğrenim ücretlerinin birinci taksitini ödemeyenlerin kayıtlarının yapılmayacağı ve yenilenmeyeceği, ikinci taksitlerini ödemeyen öğrencilere ise bir aylık ek süre tanınacağı, bu süre içerisinde de öğrenim ücretini kanuni faiziyle birlikte ödemeyen öğrencinin yükseköğretim kurumu ile ilişkisinin kesileceği²² hükümlerinden de söz konusu ödemelerin zorunlu nitelik taşıdığı açıkça anlaşılmaktadır.

Vergi yasaları dışında bir yasa ile düzenlenmiş olma ve vergi gelirlerinden farklı olarak yalnız belli hizmetler için kullanılmasının öngörülmesi de vergi benzeri mali yükümleri diğer mali yükümlerden ayırmaktadır.²³ Buna paralel olarak, öğrenci katkı payı, öğrenim ücreti ve öğretim ücretleri vergi kanunları dışında bir kanun olan 2547 sayılı ve 3843 sayılı kanunlarda düzenlenmiştir. Öğrenci katkı payı ve eğitim ücreti tüm kamu giderlerinin karşılığı olarak değil yükseköğretim hizmetlerinden kaynaklanan giderlerin karşılığı olarak alınırlar. Anayasa Mahkemesi tarafından vergi ile vergi benzeri mali yükümlülüğü ayırt etmede kullanılan, vergi benzeri mali yükümlerin belli bir gideri finanse etme amacıyla alınması, vergilerin ise böyle bir tahsis olmaksızın tüm kamu giderlerini karşılamak için alınıyor olması ölçütü, belli bir amaca tahsis edilmiş mali yükümlerin vergi benzeri mali yükümlülük olarak nitelendirilmesine imkan sağlar.

Anayasa Mahkemesi benzeri mali yükümlülüğü vergi, resim ve harçtan ayıran bir diğer özellik olarak genel bütçe içinde yer almama niteliğini belirlemiştir.²⁴ Bu kritere uygun olarak devlet

²¹ Anayasa Mahkemesi'nin 24.3.1970 tarih ve E.1969/65, K.1970/16 sayılı; 27.1.1981 tarih ve E.1980/27, K.1981/9 sayılı ile 19.4.1988 tarih ve E.1987/16, K.1988/8 sayılı kararları.

²² Anayasa Mahkemesi, 11.5.1999 tarih ve E.1998/59, K.1999/14 sayılı kararında; ikinci öğretimde, ikinci taksitlerini verilen bir aylık ek süreye karşın ödemeyen öğrencilerin yükseköğretim kurumu ile ilişkilerinin kesilmesini öngören düzenlemenin kamu yararına yönelik olması ve demokratik toplum düzeninin gerekleriyle çelişen bir yönünün bulunmaması; kişinin karşılığını ödemeyi kabul ederek başladığı ikinci öğretimin yükümlülüğünü yerine getirmemesi durumunda yükseköğretim kurumu ile ilişkisinin kesilmesini kişinin maddî ve manevî varlığını geliştirme hakkını zedelemeyeceği gerekçesiyle Anayasa'ya aykırı bulmamıştır.

²³ Anayasa Mahkemesi'nin 16.9.1998 gün ve E.1997/62, K.1998/52 sayılı kararı.

²⁴ Anayasa Mahkemesi'nin 27.9.2012 tarih ve E.2011/16, K.2012/129 sayılı kararı. Anayasa Mahkemesi'nin vergi benzeri mali yükümlülükler için belirlediği "genel bütçe" dışında yer alma kriterine rağmen 6475 sayılı Posta

üniversiteleri tarafından alınan öğrenci katkı payı, öğrenim ücreti ile öğretim ücretleri genel bütçeye gelir kaydedilmemekte bunlar özel bütçeli idare olan devlet üniversitelerinin gelirleri arasında yer almaktadır.

Bu itibarla, yükseköğretim hizmeti karşılığında devlet üniversiteleri tarafından alınan bedeller, vergi benzeri mali yükümlülüklerle ilişkin Anayasa Mahkemesi kararlarında belirtilen tüm özellikleri taşımaktadır. Nitekim Anayasa Mahkemesi, 1739 sayılı Millî Eğitim Temel Kanunu'nun 38'inci maddesinde yer alan, öğrenim harç ve ücretlerinin yönetmelikle düzenlenmesinin Anayasa'ya aykırı olduğu ileri sürülerek iptal istemiyle açılan davada; öğrenim "harç" ve "ücret"lerinin "*benzeri mali yükümlülük*" niteliğinde olduğunu hükme bağlamıştır.²⁵ Buna ek olarak, öğrenci katkı payları ile öğrenim ücretlerinin harcamalara katılma paylarına olan yakın benzerliği nedeni ile Anayasa Mahkemesi'nin harcamalara katılma paylarına ilişkin olarak vermiş olduğu kararlar²⁶ dikkate alındığında da öğrenci katkı payı ve öğrenim ücretlerinin vergi benzeri mali yükümlülük olarak tavrıhi mümkündür.

Uyuşmazlık Mahkemesi de "*öğrenci katkısı*" olarak adlandırılan ödemeyi mali bir yükümlülük olarak nitelendirmiştir.²⁷

Öte yandan, Fransız Radyo-Televizyon kurumunca alınan kullanım ücretinin "parafiskal vergi" niteliğinde olduğu yönünde Fransız Anayasa Mahkemesi tarafından verilen karar²⁸ da yükseköğretim hizmeti karşılığında alınan bedellerin, vergi benzeri mali yüküm olarak nitelendirilmesine dayanak teşkil edecek bir kaynak olma özelliği taşır. Bu karar uyarınca bir mali yükümün belirli bir kullanım alanının olması vergi olarak nitelendirilmesine engel teşkil

Hizmetleri Kanunu'nun 10'uncu maddesi uyarınca alınan yetkilendirme ücretleri, 6325 sayılı Hukuk Uyuşmazlıklarında Arabuluculuk Kanunu'nun 12'nci maddesi uyarınca alınan giriş aidatları ve yıllık aidatlar gibi genel bütçeye gelir kaydedilen çeşitli vergi benzeri mali yükümlülükler bulunmaktadır.

²⁵ Anayasa Mahkemesi'nin 26.03.1974 tarih ve E.1973/32, K.1974/11 sayılı kararı.

²⁶ Anayasa Mahkemesi 24.11.1987 tarih ve E.1987/19, K.1987/31 sayılı ve 28.3.2002 tarih ve E.2001/5, K.2002/42 sayılı kararlarında Belediye Gelirleri Kanunu'nda, "Harcamalara katılma payı" olarak adlandırılan mali yükümü "*benzeri mali yüküm*" olarak nitelendirmiştir.

²⁷ Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü'nün 4.10.2004 tarih ve E.2004/34, K.2004/55 sayılı kararı. Devlet yükseköğretim kurumlarına ödenen öğrenci katkı payı, öğrenim ücreti ve öğretim ücretlerine ilişkin ihtilafların idari yargıda görülüyor olması (Danıştay 8. Daire, 3.3.2004, E.2003/3860, K.2004/1041; Danıştay 8. Daire, 1.10.2003, E.2002/5534, K.2003/3735; Danıştay 8. Daire, 18.11.1999, E.1998/2325, K.1999/6414) Uyuşmazlık Mahkemesi'nin yaklaşımına paralel olarak bu ödemelerin Anayasa'nın 73'üncü maddesi kapsamında mali yükümlülük niteliğinde olduğunun bir başka göstergesidir.

²⁸ 11.8.1960 tarih ve Dec.60-8 DC kodlu karar. Fransız Anayasa Mahkemesi'nin bu kararında; Fransız Radyo ve Televizyonu'nun, kendi bağımsız bütçesine sahip, endüstriyel ve ticari bir karaktere sahip olan, bir kamu kurumu olduğu, bu kurumun hizmetlerinden yararlanma, bu hizmetleri kullanma karşılığında bir ücret alınacağı ve alınan bu ücretin kullanım konusu ürün ekipman ve işletim masraflarının karşılanmasını sağlayan kaynakların temelini oluşturduğu, söz konusu kurumun statüsü ve ilgili ücretlerin belirlenmiş kullanım alanı sebebi ile belirtilen bu ücretlerin bir vergiye benzetilemeyeceği ve bu ücretlerin uygulamasına mesnet teşkil eden şartlar ve bunların kontrolü ve tahsil için öngörülen usuller çerçevesinde verilen hizmetlerin bire-bir karşılığı olarak alınan bir bedel olarak da tanımlanmasının mümkün görülmediği, bu ücretlerin, "*parafiskal yükümlülük*" karakteri taşımakta olduğu belirtilmiştir.

Web:<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriConst.do?idTexte=CONSTEXT000017665120> Erişim.22.9.2017.

etmekte olup alınan bedellerin verilen hizmetin birebir karşılığı olmaması vergi benzeri mali yükümlülük olarak nitelendirilmesinde etkilidir.

Gerek doktrinde gerekse de yargı içtihatlarında yer alan "vergi benzeri mali yükümlülük" tanımı kapsamında yükseköğretim hizmeti karşılığında devlet yükseköğretim kurumları tarafından alınan; öğrenci katkı payı, öğrenim ücreti ve öğretim ücretlerinin bir kamu hizmeti karşılığında bir kamu kurumuna ödenmesi, genel bütçeye gelir kaydedilmemesi, vergi kanunları dışında bir kanunla düzenlenmiş olması, zorunlu olmaları ve tek taraflı kamu iradesiyle salınmaları yönleri ile vergi benzeri mali yükümlülük olarak nitelendirilmesi mümkündür.

Yükseköğretim hizmeti karşılığında devlet üniversiteleri tarafından alınan bedellerin "ücret" olarak nitelendirilip nitelendirilemeyeceği hususunun da analize dahil edilmesinde yarar vardır.

Bir mali yükümün adına düzenlendiğine kanun ile "ücret" denilmiş olması tek başına vergi benzeri mali yükümlülük olarak nitelendirilmesine engel olmaz.²⁹ Burada yüküme verilen addan ziyade bu yükümün gerçek mahiyeti önemlidir.³⁰ Kamu gücüne değil de iki taraf arasında özel hukuk ilişkisi içinde yapılan sözleşmeye dayanılarak yapılan ödemeler³¹ ile ilgililerin isteği üzerine sunulan hizmetler karşılığında yapılan ödemeler³² vergi benzeri mali yükümlülük olarak nitelendirilemez. Ücret bir hizmet karşılığı ödenen para olup, bu yönüyle özel hukuk kurallarına tabi ve tarafların özgür ve eşit iradeleriyle kurulan bir hizmet-bedel ilişkisini ifade etmektedir. Bedel karşılığı sunulan hizmetlerin devlet dışında başka hiçbir otorite tarafından üretilmesi mümkün olmayan kamu hizmetlerini içermesi, söz konusu hizmet-bedel ilişkisinin hukuksal kaynağının tarafların iradesiyle oluşturulmuş bir sözleşmeye değil kamu gücüne dayanması, bedelin kamu gücüne dayanılarak gerektiğinde cebren alınabilmesi ile miktarının tek taraflı kamu iradesiyle belirlenmesi ve alınan bedelin kamu giderlerinde kullanılması dikkate alındığında, bu özellikleri taşıyan bedellerin ücret olarak nitelendirilmesi mümkün değildir. Belirli kamu hizmetlerinden yararlanmanın karşılığı olmak üzere kamu gücüne

²⁹ Anayasa Mahkemesi'nin 31.3.1987 tarih ve E.1986/20, K.1987/9 sayılı kararı.

³⁰ Anayasa Mahkemesi'nin 31.3.1987 tarih ve E.1986/20, K.1987/9 sayılı ile 3.4.2013 tarih ve E.2011/142, K.2013/52 sayılı kararları.

³¹ Anayasa Mahkemesi'nin 14.2.1991 tarih ve E.1990/18, K.1991/4 sayılı kararı.

³² 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun, 4.12.1985 günlü, 3239 sayılı Kanun'un 125'inci maddesiyle değiştirilen 97'nci maddesinin birinci fıkrasının "Belediyeler bu Kanunda harç veya katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri her türlü hizmet için belediye meclislerince düzenlenecek tarifelere göre ücret almaya yetkilidir." şeklindeki birinci cümlesinin Anayasa'nın 73'üncü maddesine aykırılığı ileri sürülerek iptali istemi ile açılan dava neticesinde Anayasa Mahkemesi tarafından verilen 26.01.2011 tarih ve E.2009/42, K.2011/26 sayılı kararda "İtiraz konusu kuralla, belediye meclislerine verilen, 'ücret' adı altında vergi, resim, harç veya benzeri mali yüküm tarifesi belirleme yetkisi değil, ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edecekleri hizmetlerin karşılığı olarak ücret tarifesi belirleme yetkisidir. Belediyelere **tekel** olarak verilmemiş, kişilerin isteği üzerine sunulan hizmetler için bir tarifeye dayalı olarak istenilen 'ücret'in vergi, resim, harç ve benzeri mali yüküm olarak nitelendirilmesi mümkün değildir." denilmek suretiyle ilgililerin isteğine bağlı olarak ifa edilen hizmetlerin karşılığı olarak tarifeye dayanılarak alınan ücretin vergi benzeri mali yüküm niteliği taşımadığı hükme bağlanmış ve belediyeler tarafından elde edilen vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülük gelirleri ile "ücret" gelirleri arasındaki fark ortaya konulmuştur.

dayanılarak alınan ve kamu hizmeti gören bir kamu kuruluşunun ihtiyaçları için genel bütçe dışındaki kaynaklardan karşılanan bedeller sayılan bu özellikleri itibariyle benzeri mali yükümlülük niteliği taşırlar.³³ Bu itibarla kamu tüzel kişiliğini haiz devlet yükseköğretim kurumları ile yine kamu tüzel kişiliği taşıyan vakıf yükseköğretim kurumları dışında özel hukuk hükümlerine tabi olarak piyasadan sağlanması mümkün olmayan yükseköğretim hizmeti karşılığında kamu otoritesi tarafından kamu gücüne dayalı olarak tek taraflı kamu iradesi ile belirlenen bedellerin "ücret" olarak nitelendirilmesi mümkün değildir.

Ücret, aidat, kesenek, harç, katılma payı, fon payı, katkı payı gibi adları ne olursa olsun parasal yükümlülük ya da ödemelerin Anayasa'nın 73'üncü maddesi kapsamında mali yükümlülük sayılabilmesi için ödemenin kamu gideri niteliğinde bir harcama gerektiren kamu hizmeti karşılığı olması, tek taraflı irade ile salınması, kamu gücüne dayanması, zorunlu olması, ödenmemesi halinde hukuki yolla tahsili, devlet tüzel kişiliği, kamu tüzel kişiliği ya da kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları tarafından tahsil edilmesi ve yasa ile konulması gerekir.³⁴ Ücret adı altında alınan paranın, maliyet-kâr esasına göre belirlenmemesi durumunda vergi benzeri mali yüküm niteliği taşıması mümkündür. Bu ödemenin tarifeye bağlanması ve adına ücret denilmiş olması onun bu niteliğini etkilemez.³⁵ Bu itibarla, piyasa mekanizması içinde ticari icaplara uygun kâr amacına yönelik olarak değil kamu gücüne dayanılarak tek taraflı irade ile salınan, gerektiğinde zorla alınan, yasayla konulmuş olan ve kamu tüzel kişiliği sıfatını haiz devlet yükseköğretim kurumları tarafından yükseköğretim hizmeti karşılığında tahsil edilen öğrenci katkı payı, öğrenim ücreti ve öğretim ücretleri adı altında alınan bedellerin gerçek mahiyetleri itibarıyla "ücret" değil "vergi benzeri mali yüküm" niteliği taşıdığını söylemek mümkündür.

Öğrenci katkı payı, öğrenim ücreti ve öğretim ücretlerinin vergi benzeri mali yükümlülük niteliği taşıdığı sonucuna ulaşılmakla birlikte söz konusu ödemelerin "vergi benzeri mali yüküm" dışında "vergi" "harç" ya da "resim" olarak nitelendirilmiş olması durumunda da kanunilik ilkesine uygun olarak düzenlenmelerinin zorunlu olduğu tartışmasızdır. Zira, Anayasa'nın 73'üncü maddesi uyarınca kanunilik ilkesi vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin tümü için geçerlidir. Bir başka ifade ile öğrenci katkı payı, öğrenim ücreti ve öğretim ücretleri Anayasa'nın 73'üncü maddesinde düzenlenen mali yükümlülüklerden hangisinin kapsamına dahil olursa olsun kanunilik ilkesine uygun olarak düzenlenmeleri şarttır.

³³ Anayasa Mahkemesi'nin 27.9.2012 tarih ve E.2011/16, K.2012/129 sayılı kararı.

³⁴ Anayasa Mahkemesi'nin 15.12.2006 tarih ve E.2006/111, K.2006/112 sayılı; 26.12.2003 tarih ve E.2000/8, K.2003/104 sayılı ile 14.2.1991 tarih ve E.1990/18, K.1991/4 sayılı kararları.

³⁵ Anayasa Mahkemesi'nin 31.3.1987 tarih ve E.1986/20, K.1987/9 sayılı kararı.

4. KANUNİLİK İLKESİNİN KAPSAMI

Vergilerin kanuniliği ilkesi, vergi koyma, değiştirme ve kaldırma yetkisine yasama organının sahip olması demektir.³⁶ İlk olarak 1215 yılında, İngiltere'de vergi salma yetkisi Magna Carta ile kralın elinden alınıp parlamentoya verilmiştir.³⁷ Vergilerin kanuniliği ilkesi, tarihi seyri boyunca, bazen eylemsel olarak, bazen sözleşmelerde, bazen fermanlarda, bazen de anayasalarda yer alarak ortaya çıkmıştır.³⁸

Kanunilik ilkesi, 1789 Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi'nin 14'üncü maddesinde; bütün yurttaşların bizzat ya da temsilcileri aracılığıyla, zorunlu vergileri belirlemek, buna özgürce rıza göstermek, kullanımını izlemek, miktarını, matrahını, tahakkuk biçimini ve süresini belirlemek hakkına sahip oldukları şeklinde açıklanmıştır. İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin Sözleşme'ye Ek 1 Nolu Protokol'ün 1'inci maddesinde yer alan "*Her gerçek ve tüzel kişinin mal ve mülk dokunulmazlığına saygı gösterilmesini isteme hakkı vardır. Bir kimse, ancak kamu yararı sebebiyle ve yasada öngörülen koşullara ve uluslararası hukukun genel ilkelerine uygun olarak mal ve mülkünden yoksun bırakılabilir. Yukarıdaki hükümler, devletlerin, mülkiyetin kamu yararına uygun olarak kullanılmasını düzenlemek veya vergilerin ya da başka katkıların veya para cezalarının ödenmesini sağlamak için gerekli gördükleri yasaları uygulama konusunda sahip oldukları hakka halel getirmez*" hükmü de vergilerin kanuniliği ilkesinin dayanağı bir başka düzenlemedir.³⁹

Anayasa'nın 73'üncü maddesinin üçüncü fıkrasında, "*Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır*" hükmü ile vergilerin kanuniliği ilkesi düzenlenmiştir.

Buna göre, takdire dayalı keyfi uygulamaları önleyecek sınırlamaların yasada yer alması ve vergi konulması, değiştirilmesi veya kaldırılmasının yasa ile yapılması gerekir.⁴⁰ Anayasa'nın

³⁶ Yusuf Karakoç, **Genel Vergi Hukuku**, 7. Bası, Ankara, Yetkin Yayınları, 2014, s.998; Kenan Bulutoğlu, **Türk Vergi Sistemi**, 8. Baskı, İstanbul, Batı Türkelı Yayınclık, 2004, s.369-370; Şükrü Kızılot, M. Taş, **Vergi Hukuku ve Türk Vergi Sistemi**, 4. Baskı, Ankara, Yaklaşım Yayınclık, 2011, s.34; Mahmut Kalenderoğlu, **Vergi Hukuku-Türk Vergi Sistemi**, 16. Baskı, Ankara, Agon, 2014, s.24.

³⁷ Nurettin Bilici ve Adem Bilici, **Kamu Maliyesi**, Ankara, Seçkin, 2011, s.139.

³⁸ Gülsen Güneş, **Verginin Yasallığı İlkesi**, 4. Baskı, İstanbul, On İki Levha Yayınclık, 2014, s.5.

³⁹ Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, 1 Nolu Protokol'ün 1'inci maddesinin ilk ve en önemli gerekliliğinin, malvarlığına yapılacak bir kamu müdahalesinin kanunla yapılmasının zorunluluğu olduğunu hükme bağlamıştır. Söz konusu maddenin birinci fıkrasında malvarlığından yoksun bırakmanın sadece "hukukun aradığı koşullar" ile yapılabileceği ve ikinci fıkrada, devletlerin yürürlüğe koyduğu "**kanunlar**" ile mülkiyeti kullanmayı kontrol edebilme hakkına sahip olduğu düzenlenmiştir. 1 Nolu Protokol'ün 1'inci maddesinde ifade edilen "**kanun**" kavramı sözleşmenin diğer maddelerinde yer alan kavramla aynı anlamdadır (bkz. *Špaček s.r.o. v. the Czech Republic*, no.26449/95, § 54, 9 Kasım 1999). Bu kavram, öncelikle, uygulamaların iç mevzuatta bir temelini (a basis in domestic law) bulunmasını gerektirir. Bunun anlamı uygulamanın ilgili kişilerce **ulaşılabilir** (accessible), **belirli** (precise) ve **öngörülebilir** (foreseeable) olmasıdır (bkz. *Beyeler v. Italy [GC]*, no.33202/96, § 109, ECHR 2000-I).

⁴⁰ Anayasa Mahkemesi'nin 23.6.2004 tarih ve E.2004/14, K.2004/84 sayılı kararı; İlhami Öztürk, **Sermaye Azaltımı ve Vergisel Sonuçları**, Ankara, Sermaye Piyasası Kurulu Yayın No:213, 2012, s.205-207.

73'üncü maddesinde düzenlenen vergilerin kanuniliği ilkesi vergi benzeri mali yükümlülükler için de geçerlidir.

Anayasa koyucunun, her çeşit mali yükümün yasayla konulması, değiştirilmesi ve kaldırılmasını buyururken, keyfi, takdiri ve sınırsız ölçülere dayalı uygulamaları önleyecek ilkelerin yasada yer alması amacını güttüğünde kuşku yoktur. Yasa koyucunun, yalnızca konusunu belli ederek bir mali yükümün ilgililere yükletilmesine izin vermesi, bunun, yasayla konulmuş sayılması ve Anayasa'ya uygunluğunun kabulü için yeterli değildir. Mali yükümler, "konusu", "yükümlüleri", "matrahı", "oranları", "muaflik, istisna ve indirimleri", "yükümü doğuran olay", "tarh ve tahakkuku", "tahsil usulleri", "yaptırımları", "zamanaşımı" gibi çeşitli yönlerinin de kanunda düzenlenmesi gerekir.⁴¹ Anayasa Mahkemesi de çeşitli kararlarında mali yükümlerinin sadece isim olarak kanunda zikredilmiş olmasını yeterli görmemiş, vergiyi doğuran olay, yükümlü, matrah, oran, tarh, tahakkuk, tahsil, uygulanacak yaptırımlar ve zamanaşımı gibi vergilendirmenin belli başlı temel öğelerinin de yasalarla belirlenmesinin zorunlu olduğunu hükme bağlamıştır.⁴² Bir mali yüküm, yukarıda belirtilen yönleriyle, yasada yeterince çerçevelenmemişse, kişilerin sosyal ve ekonomik durumlarını ve hatta temel haklarını etkileyecek keyfi uygulamalara yol açabilir. Bu bakımdan yükümlerinin, belli başlı unsurları da açıklanarak ve temel hukuki çerçeveleri kesin çizgilerle belirtilerek yasayla düzenlenmeleri zorunludur.⁴³

Kanunilik ilkesi kapsamında vergi, resim ve harç düzenlemelerinin taşımaları gerektiği belirtilen nitelikler, vergi benzeri mali yükümler için de aranmaktadır. Bu itibarla vergi benzeri mali yükümlülük niteliğinde olduğunu düşündüğümüz öğrenci katkı payı, öğrenim ücreti, öğretim ücretinin de kanunilik ilkesine uygun olarak alınması anayasal bir zorunluluktur. Söz konusu ödemeler vergi benzeri mali yükümlülük değil de örneğin harç olarak nitelendirilmiş olsalar dahi bu durumda da kanunilik ilkesine uygun takip ve tahsil edilmeleri gerekecektir.

5. ÖĞRENCİ KATKI PAYI, ÖĞRENİM ÜCRETİ VE ÖĞRETİM ÜCRETİNİN TAKİP VE TAHSİLİNİN KANUNİLİK İLKESİNE UYGUNLUĞU

Anayasa Mahkemesi kararları uyarınca bir mali yükümlülüğün kanunilik ilkesine uygun olarak düzenlenmiş sayılabilmesi için taşınması zorunlu unsurlar göz önüne alındığında öğrenci katkı payı, öğrenim ücreti, öğretim ücretinin dayanağı kanun hükümlerinin takip ve tahsil usul ve esasları bakımından bir takım eksiklikler taşıdığı görülmektedir.

⁴¹ Şahnaz Gerek ve Ali Rıza Aydın, **Anayasa Yargısı ve Vergi Hukuku**, 2. Baskı, Ankara, Seçkin, 2010, s.147.

⁴² Anayasa Mahkemesi'nin 26.1.2011 tarih ve E.2009/42, K.2011/26 sayılı; 15.10.2009 tarih ve E.2006/124, K.2009/146 sayılı; 21.2.2008 tarih ve E.2005/73, K.2008/59 sayılı; 30.11.2007 tarih ve E.2006/61, K.2006/91 sayılı; 23.6.2004 tarih ve E.2004/14, K.2004/84 sayılı ile 15.7.2004 tarih ve E.2003/33, K.2004/101 sayılı kararları.

⁴³ Gerek, Aydın, a.g.e., 147.

Hukuk devleti ilkesinin ön koşullarından biri olan "*hukuk güvenliği*" ile kişilerin hukuki güvenliğinin sağlanması amaçlanmaktadır. Hukuk güvenliği ilkesi, hukuk normlarının öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerinde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar. Hukuki güvenlik ilkesi vergilemenin "*belirliliğini*" de içerir. "*Kanunilik ilkesi*" ile amaçlanan unsur belirlilik olduğuna göre, "*tarh*", "*tahakkuk*" ve "*tahsil*" aşamalarını belirleyen yasal düzenlemeler, hukuk devletinin doğal sonucu olarak bir hukuki güven sağlamaktadır. Vatandaşların, devlete güven duyabilmeleri, maddi ve manevi varlıklarını özgürce geliştirebilmeleri için söz konusu hukuk güvenliğinin sağlanması şarttır.⁴⁴

Bu sebeple, yükseköğretim hizmeti karşılığında devlet yükseköğrenim kurumları tarafından alınan öğrenci katkı payı, öğrenim ücreti ve öğretim ücretine ilişkin düzenlemelerde takip ve tahsil aşamalarına ilişkin mevcut bir takım eksiklik ve belirsizlikler bu ödemeleri yapmakla yükümlü olan kişilere yeterli hukuki güven sağlanamamasına neden olmaktadır. Söz konusu eksiklikler yükümlülere hukuki güven sağlanamamasının yanı sıra bu ödemelerin yapıldığı idarelerin de kararlılık içinde herkese eşit biçimde işlem yapmasını güçleştirmekte, uygulamada tereddüt, duraksama ve ihtilafların yaşanmasına ayrıca uygulama birliğinin sağlanamamasına sebebiyet vermektedir.

Yukarıda değinilen Anayasa Mahkemesi kararları uyarınca bir mali yükümün kanunla düzenlenmiş sayılması için "*tahsil*", "*uygulanacak yaptırımlar*" ve "*zamanaşımı*" gibi temel öğelerin de yasalarla açıklığa kavuşturulmuş olması kanunilik ilkesinin bir gereğidir. Devlet yükseköğretim kurumları tarafından yükseköğretim hizmeti karşılığı alınan bedellerin düzenlendiği 2547 ve 3843 sayılı kanunlarda bu bedellerin zamanında ve tam olarak ödenmemesi durumunda nasıl takip ve tahsil edileceği hususunda herhangi bir hüküm bulunmamaktadır.

Kamu alacaklarının tamamı kanunla belirlenen usullere göre tahsil edilirler.⁴⁵ Anayasa Mahkemesi'nin bir kararında da belirttiği üzere akçalı bir yükümün mutlaka özel bir tahsil usulüne bağlanması ve usulün yükümü getiren yasada belirlenmesi zorunluluğu yoktur. O yükümden doğan alacağın tahsilinde uygulanmağa hukukça elverişli bir genel yasal düzenleme varsa yükümün tahsil usulünün de yasa ile belirtilmiş sayılması gerekir. Borçların yerine getirilmesi konusunda yasal düzenleme ile saptanan iki yol vardır. Bu yollardan birincisi genellikle devlete il özel idarelerine ve belediyelere ait kamu alacaklarına ilişkin olup 6183 sayılı Kanun'la düzenlenmiştir. Bu Kanun başka yasaların gönderme yaptığı her çeşit alacaklar

⁴⁴ Danıştay Dördüncü Dairesi'nin 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un mükerrer 35'inci maddesine, 4.6.2008 tarih ve 5766 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesiyle eklenen beşinci ve altıncı fıkraların Anayasa'nın 2'nci maddesine aykırılığı ileri sürülerek iptaline karar verilmesi istemiyle Anayasa Mahkemesi'ne yaptığı itiraz başvurusu gerekçesi (Anayasa Mahkemesi'nin 19.3.2015 tarih ve E.2014/144, K.2015/29 sayılı kararı).

⁴⁵ İlhan Özer, **Kamu Alacaklarının Tahsili Teorisi ve Türkiye'de Uygulaması**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara, 1979, s.44.

hakkında da uygulanır. 6183 sayılı Kanun kapsamına girmeyen, girmemesi nedeniyle de alelade bir alacaktan doğmuş gibi olan ya da doğrudan doğruya özel hukuk alanı sınırları içinde kalan borçların ödetilmesi için de 2004 sayılı İcra ve İflâs Kanunu'nun düzenlediği yol bulunmaktadır.

46

Takip ve tahsile ilişkin usul ve esaslar öğrenci katkı payı, öğrenim ücreti ve öğretim ücretini düzenleyen 2547 ve 3843 sayılı kanunlarda yer almadığından, kanunilik ilkesine uygunluk açısından, bu alacakların 6183 sayılı Kanun kapsamında bir alacak olup olmadığına bakılması gerekir.

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un "Kanunun Şümulü" başlıklı 1'inci maddesinde bu kanunun devlete, vilayet hususi idarelerine ve belediyelere ait vergi, resim, harç, ceza tahkik ve takiplerine ait muhakeme masrafı, vergi cezası, para cezası gibi⁴⁷

⁴⁶ Anayasa Mahkemesi'nin 26.12.1972 tarih ve E.1972/40, K.1972/61 sayılı kararı.

⁴⁷ 6183 sayılı Kanun'un "Kanunun şümulü" başlıklı 1'nci maddesinin ilk fıkrasında bu Kanun'a tabi asli nitelikteki kamu alacakları sayılırken "*vergi, resim, harç, ceza tahkik ve takiplerine ait muhakeme masrafı, vergi cezası, para cezası gibi asli... amme alacakları*" ibaresi kullanılmıştır. Tancı, Arıkan, Yalçınar ve Akmansu fıkrada geçen "*gibi*" ibaresinin asli amme alacaklarının çeşitlerini çoğaltmak için değil, bu alacakların tadadı olduğuna işaret etmek amacıyla "cümle tekniği ve lisan zarureti" dolayısıyla kullanıldığı görüşünü öne sürmüşler, Candan ise "*gibi*" sözcüğünün böyle yorumlanmasının, "vergi" sözcüğünün geniş anlamına dayanılmak suretiyle vergi benzeri mali yükümlerin vergi terimi kapsamına dahil edilmesine ve vergi benzeri mali yükümlülükler hakkında da 6183 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanmasına engel teşkil etmeyeceği yönünde görüş beyan etmiştir. Uygulamada, vergi benzeri mali yükümlerin takip ve tahsilinin 6183 sayılı Kanun hükümleri kapsamında gerçekleştiriliyor olmasını da bu görüşe dayanak göstermiştir (Turgut Candan, **Açıklamalı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun**, Ankara, Maliye ve Hukuk Yayınları, 2007, s.12). Kanaatimizce, vergi benzeri mali yükümlülüklerin geniş anlamdaki "vergi" kavramı içinde yer aldığından hareketle 6183 sayılı Kanun'a tabi olduğu sonucuna varmak yerine, mezkûr madde metninde yer alan "*gibi*" edatından hareketle madde metninde "*vergi, resim, harç, ceza tahkik ve takiplerine ait muhakeme masrafı, vergi cezası, para cezası*" şeklinde sayılanlara ilave bir asli amme alacağı çeşidi olarak değerlendirilmesi suretiyle 6183 sayılı Kanun'a tabi olduğu sonucuna varılması daha isabetli olacaktır. Ancak, vergi benzeri mali yükümlülük niteliğinde olduğunu düşündüğümüz yükseköğretim hizmeti karşılığında devlet yükseköğretim kurumları tarafından alınan öğrenci katkı payı, öğrenim ücreti ve öğretim ücretlerinin 6183 sayılı Kanun kapsamına girmemesi "vergi benzeri mali yüküm" ibaresinin anılan Kanun'un 1'inci maddesinde sayılmamış olmasından değil bu yükümün ait olduğu idarenin yani özel bütçeli bir idare olan devlet üniversitelerinin bu maddede sayılmamış olmasından kaynaklanmaktadır. Üretilen petrolden alınan devlet hissesine ilişkin olarak 6491 sayılı Türk Petrol Kanunu'nun 9'uncu maddesinin 7'nci fıkrasında yer alan süresinde ödenmeyen devlet hissesinin Genel Müdürlüğün bildirim üzerine ilgili vergi dairelerince 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre takip ve tahsil edileceği şeklindeki hüküm gibi 6183 sayılı Kanun'a atf yapan hükümlerin varlığı; kanun koyucunun "vergi", "resim", "harç" niteliğinde olmayan bir mali yükümün -6183 sayılı Kanun'un 1'inci maddesinde sayılan idarelere ait olsa bile- "*gibi*" edatı vasıtasıyla madde metninde sayılan mali yükümlere eklenmesi suretiyle Kanun kapsamına dahil edilmesini uygun görmediği şeklinde bir yorumu da muteber kılmaktadır. 6491 sayılı Türk Petrol Kanunu ile atf yapılmak suretiyle süresinde ödenmeyen devlet hissesinin 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre takip ve tahsil edileceğinin hükme bağlanmış olmasında hukuki güven ve belirlilik kapsamında isabet bulunmakla birlikte kanun koyucu aksi yönde bir kanaat taşıyor olsa idi söz konusu atfın yapılmasına gerek kalmaksızın, 6183 sayılı Kanun'un 1'inci maddesi hükmüne istinaden devlete ait bir vergi benzeri mali yüküm olan petrolden alınan devlet hissesi hakkında 6183 sayılı Kanun hükümlerinin tatbik olunacağını kabul etmek gerekirdi. Daha açık bir ifade ile 6183 sayılı Kanun'un 1'inci maddesinde sayılan idarelere ait olmakla birlikte gerçek mahiyeti itibarıyla vergi benzeri mali yüküm niteliğindeki bir amme alacağı için 6183 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanıp uygulanmayacağı hususunda kanun koyucu tarafından açık ve kesin bir irade ortaya konulmamıştır.

asli; gecikme zammı, faiz gibi fer'i amme alacakları ve aynı idarelerin akitten, haksız fiil ve haksız iktisaptan doğanlar dışında kalan ve amme hizmetleri tatbikatından mütevellit olan diğer alacakları ile bunların takip masrafları hakkında uygulanacağı hükme bağlanmıştır. Kanun'un kapsamına giren idareleri belirlerken il özel idareleri ve belediye alacaklarında aidiyetin tespiti bakımından sorun yoktur. "Devlete ait alacak" kavramına ise genel bütçeye dahil bütün kamu kuruluşlarının alacakları girer.⁴⁸ Bu itibarla, öğrenci katkı payı, öğrenim ücreti ve öğretim ücretleri "özel bütçeli" idare olan devlet üniversiteleri tarafından tahsil edildiklerinden devlete, il özel idarelerine ve belediyelere ait bir mali yüküm olmamaları nedeniyle bunlara ilişkin alacaklar 6183 sayılı Kanun kapsamına girmezler.

6183 sayılı Kanun'un 1'inci maddesi kapsamına girmeyen kamu alacaklarının ise yapılacak bir atıfla bu Kanun hükümlerine tabi kılınması mümkündür.⁴⁹ Ancak yükseköğretim hizmeti karşılığında devlet yükseköğretim kurumları tarafından alınan öğrenci katkı payı, öğrenim ücreti ve öğretim ücretini düzenleyen 2547 ve 3843 sayılı kanunlarda ya da herhangi bir kanunda bu alacakların takip ve tahsilinin 6183 sayılı Kanun hükümlerine tabi kılındığına ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Bu itibarla söz konusu alacaklar için 6183 sayılı Kanun'un uygulanması imkanı yoktur.

Yapılan bir atıfla öğrenci katkı payı, öğrenim ücreti ve öğretim ücretlerinin 6183 sayılı Kanun uyarınca takip ve tahsil edileceği yönünde bir yasal düzenleme yapılsa bile yükseköğretim hizmeti karşılığında devlet üniversiteleri tarafından alınan bu bedellerin ödenme zamanlarının ilgili kanunlarda yeterince açıklıkla düzenlenmemiş olması 6183 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanmasında bazı sorunların yaşanmasına sebebiyet verebilecektir. Öğrenci katkı payı ve öğrenim ücretlerinin ödenme zamanı⁵⁰ ile yaz okulu öğretim ücretlerinin ödenme zamanı⁵¹ kanunla belirlenmiş olmasına rağmen üniversite veya yüksek teknoloji enstitülerinde hukuk, uluslararası ilişkiler, iktisat, işletme, bilgi teknolojileri ve ileri teknolojiler ile öğretmenlik alanlarında ikinci öğretim kapsamında yürütülecek tezsiz yüksek lisans programları için

⁴⁸ Yılmaz Özbacı, **Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun Yorum ve Açıklamaları**, Ankara, Oluş Yayıncılık, 2000, s.48.

⁴⁹ Kamu maliyesinde vergi benzeri olarak adlandırılan, sosyal sigorta ödentileri gibi bazı kamu kuruluşlarına özgü gelirler ilke olarak 6183 sayılı Kanun kapsamına girmezler. Ancak özel kanunlar ile bu statü tanınabilmektedir (Mualla Öncel, Ahmet Kumrulu, Nami Çağan, **Vergi Hukuku**, 24. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, 2015, s.160-161). 6183 sayılı Kanun'a atıf yapılırken, teknik alt yapı bedellerine ilişkin 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 23'üncü maddesinde olduğu üzere, 6183 sayılı Kanun'un tüm hükümlerini geçerli kılacak genel nitelikli atıf yapılabileceği gibi 6183 sayılı Kanun'un belli hükümlerine yönelik sınırlı bir atıf yapılması da mümkündür. 5490 sayılı Nüfus Hizmetleri Kanunu'nun 65'inci maddesinde olduğu gibi kimlik ve adres paylaşımı sistemi katılma payının 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre takip ve tahsil edileceği şeklinde gönderme yapılması yalnızca bu Kanun'daki "takip" ve "tahsil" yöntemlerinin uygulanmasına yönelik olup Kanun'un tümünü kapsamaz.

⁵⁰ Öğrenci katkı payı ve öğrenim ücretleri, **ilgili dönem başlarında** ödenir (2547 sayılı Kanun, md.46/g). Öğrenim ücretleri, **peşin olarak ya da biri kayıt veya kayıt yenileme sırasında, diğeri Şubat ayında** olmak üzere iki eşit taksitte yatırılır (3843 sayılı Kanun, md.7/2). Görüleceği üzere 3843 sayılı Kanun uyarınca öğrenim ücretlerinin iki taksit yerine peşin olarak alınması da mümkündür.

⁵¹ Yaz okulu öğretim ücretleri, öğrenciler tarafından **peşin** olarak üniversite veya yüksek teknoloji enstitüsü adına kamu bankalarından birinde açtırılacak hesaba yatırılır (2547 sayılı Kanun, Ek md.26/3).

alınacak öğretim ücretlerinin ödenme zamanı⁵² kanunla kesin olarak belirlenmemiş bu hususta üniversite veya yüksek teknoloji enstitüsü yönetim kuruluna yetki verilmiştir. Kanunla ödeme zamanı belirlenmiş olan öğrenci katkı payı ve öğrenim ücretlerinin ödenme zamanının kesinliği hususu da tartışmaya açıktır. Bu durum, ödeme zamanı kesin olarak belli olmayan söz konusu mali yükümlere ilişkin 6183 sayılı Kanun uygulamasında, bu yükümlerin hangi tarihten sonra "ödeme emriyle" istenebilir hale geleceği ve "gecikme zammı"nın hangi tarihten sonra işletileceği hususlarında belirsizliğe yol açabilecektir. Zira 6183 sayılı Kanun hükümleri uygulanarak tahsil edilecek olan bir alacağın ödeme emri ile istenebilmesi ve buna gecikme zammı uygulanabilmesi için ödeme zamanlarının belli olması gerekmektedir.⁵³

Öğrenci katkı payı, öğrenim ücreti ve öğretim ücretleri, 6183 sayılı Kanun'a atıf yapılarak bu Kanun hükümlerine tabi kılınmak isteniyorsa, bu durumda 6183 sayılı Kanun hükümlerinin; söz konusu mali yükümlerin ait olduğu ilgili üniversite tarafından mı yoksa yapılacak bildirim üzerine ilgili vergi dairesi tarafından mı uygulanacağı hususunun kanun hükmüyle açıklığa kavuşturulmasında da yarar vardır. Kanunda açık olmayan bu hususa ilişkin belirsizlik yargı içtihatlarıyla⁵⁴ çözüme kavuşturulmuştur. Buna göre 6183 sayılı Kanun'un 1'inci maddesinde sayılan alacaklı amme idareleri arasında yer almamakla birlikte, özel kanunlarla alacaklarının 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre takip ve tahsil edileceği belirtilmiş olan kamu tüzel kişileri de alacaklarının takibinde 6183 sayılı Kanun hükümlerini "tahsil dairesi"⁵⁵ sıfatıyla kendileri uygulayabilecektir. Buna karşılık, zamanında ödenmeyen mali yükümlerin takip ve tahsil işlemlerinin alacaklı amme idareleri tarafından değil de bunların başvurusu üzerine ilgili vergi daireleri tarafından yapılacağı yönünde açık hüküm içeren düzenlemeler de mevcuttur. Kanaatimizce, süresinde ödenmeyen ya da eksik ödenen öğrenci katkı payı, öğrenim ücreti ve öğretim ücretlerinin 6183 sayılı Kanun'a yapılacak bir atıfla bu Kanun kapsamına dahil edilmesinin tercih edilmesi durumunda bu yükümlerin takip ve tahsilinin ilgili üniversiteler

⁵² Üniversite veya yüksek teknoloji enstitüsü **yönetim kurulu kararlarında belirtilecek tarihlerde** asgari iki eşit taksitte alınan öğretim ücretleri, üniversite veya yüksek teknoloji enstitüsü adına kamu bankalarından birinde açtırılacak hesaba yatırılır (2547 sayılı Kanun, Ek md.27/2).

⁵³ 6183 sayılı Kanun'un 37'nci maddesinde, özel kanunlarında ödeme zamanı belirlenmemiş ise kamu alacaklarının Maliye Bakanlığı'na belirtilecek usule göre yapılacak tebliğden itibaren bir ay içinde ödeneceği hüküm altına alınmıştır. Bu ödeme müddetinin son günü amme alacağının vadesi günüdür. Vade başlangıcı belli olmayan bir alacak için ödeme emri tebliği ve gecikme zammı uygulanabilmesi için yapılacak tebligat ile 6183 sayılı Kanun'un 37'nci maddesi kapsamında vadenin belli edilmesi gerekir.

⁵⁴ Danıştay 10. Daire, 23.06.1986, E.1986/410, K.1986/1443; Danıştay 10. Daire, 16.02.2007, E.2005/3622, K.2005/44; Danıştay 10. Daire, 20.9.1993, E1992/4607, K.1992/3282.

⁵⁵ 6183 sayılı Kanun'un "*Kanundaki terimler*" başlığını taşıyan 3'üncü maddesinde tahsil dairesi teriminin, alacaklı amme idaresinin bu kanunu tatbik etmekle vazifeli dairesini, servisini, memur veya memurlarını ifade edeceği hüküm altına alınmıştır. Bu tanım ile servis veya memurlara kadar inilerek bunlara da tahsil dairesi sıfatı verildiği, bir başka deyişle tahsil dairesi olmak için 6183 sayılı Kanun'u uygulamakla görevli bulunmanın yeterli görüldüğü yönündeki görüş için bkz. Binnur Çelik, **Kamu Alacaklarının Takip ve Tahsil Hukuku**, Ankara, İmaj Yayıncılık, 2000, s.28. 6183 sayılı Kanun kapsamına girmeyen, ancak özel kanunlarda yapılan atıflarla "alacağın tahsilinde 6183 sayılı Kanun'un uygulanacağı" belirtilen durumlarda, anılan yasayı uygulamakla görevli idareyi "tahsil dairesi" kabul etmek gerekecektir. Aksi takdirde birçok kamu kurumunun alacaklarını Maliye Bakanlığı bünyesindeki vergi dairelerinin tahsil etmesi gerekeceği sonucuna varılacaktır (Mahmut Coşkun, **Açıklamalı-İçtihatlı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun**, 2. Baskı, Ankara, Seçkin, 2013, s.66).

yerine, takip ve tahsil konusunda ihtisaslaşmış vergi daireleri tarafından yapılması üniversitelerin asli faaliyet konuları dışında zaman ve emek harcamalarını önleyecek, takip ve tahsil işlemlerinin hızını ve etkinliğini artıracaktır.

Mevcut yasal düzenlemeler uyarınca 6183 sayılı Kanun'a ve dolayısıyla bu Kanunda düzenlenmiş olan beş yıllık tahsil zamanaşımı süresine tabi olmayan öğrenci katkı payı, öğrenim ücreti ve öğretim ücretlerinin tabi olduğu tahsil zamanaşımı süresine ilişkin, Borçlar Kanunu'nda yer alan genel hükümlere müracaat zorunluluğu doğmakta ve uygulanacak hükmün tespitine ilişkin olarak duraksama, tereddüt ve ihtilaflar yaşanmaktadır.⁵⁶ Süresi içinde ödenmeyen ya da eksik ödenen öğrenci katkı payı, öğrenim ücreti, öğretim ücretine gecikme zammına benzer bir şekilde faiz uygulanıp uygulanmayacağı ya da hangi oranda faiz uygulanacağı ile faiz dışında başka bir yaptırım uygulanıp uygulanmayacağı hususları da belirsizdir.⁵⁷

Öğrenci katkı payı, öğrenim ücreti ve öğretim ücretlerinin takip ve tahsilinin kanunilik ilkesine uygun olarak gerçekleştirilebilmesi için bir diğer yöntem olarak -şayet bu yükümlerin 6183 sayılı Kanun kapsamında takip ve tahsili istenmiyor ise- 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu kapsamında takip ve tahsile yönelik açık bir kanun düzenlenmesi yapılması da benimsenebilir.⁵⁸ Kural olarak, kendi özel kanununda takip ve tahsil usulleri belirtilmeyen, 6183 sayılı Kanun kapsamına da girmeyen bir alacak 2004 sayılı Kanun kapsamında takip ve tahsil edilebilir. Öte yandan, bir kamu alacağı niteliği taşıyan öğrenci katkı payı, öğrenim ücreti ve öğretim ücretlerinin; 6183 sayılı Kanun'a mı yoksa 2004 sayılı Kanun'a mı tabi olduğu hususunda bir duraksama yaşanmasını önlemek açısından 2004 sayılı Kanun'a tabi olduğu

⁵⁶ Sağlık Bakanlığı kadrosunda doktor olarak görev yapmakta iken Tıpta Uzmanlık Sınavında başarılı olarak tıpta uzmanlık eğitimi gören davacıdan, 1993-1994 Eğitim-Öğretim yılından itibaren öğrenci katkı payı istenmesine ilişkin 26.9.1996 gün ve 1284-8287 sayılı davalı Üniversitesi Rektörlüğü işleminin iptali istemiyle açılan davada; 2547 sayılı Kanun'un 46'ncı maddesi uyarınca Tıpta Uzmanlık Eğitimi gören öğrencilerden öğrenci katkı payı alınmasında hukuka aykırılık bulunmadığı, ancak anılan yasa ve konu ile ilgili Bakanlar Kurulu Kararlarında katkı payının alınma zamanlarının açıkça belirtilmesine rağmen, katkı payı isteme süreleri geçirildikten çok sonra 1993-1994 eğitim-öğretim döneminden itibaren katkı payı istenmesi yönündeki dava konusu işlemin 1995-1996 eğitim ve öğretim yılı ve öncesine ilişkin kısımlarında yasal isabet bulunmadığı gerekçesiyle dava konusu işlemlerin 1995-1996 Eğitim-Öğretim dönemi ve öncesine ilişkin katkı payı istenilmesine yönelik kısmının iptaline, sonraki dönemlerde katkı payı istenilmesine ilişkin kısmının ise reddine hükmeden Adana 2. İdare Mahkemesi'nin kararının; davalı idare tarafından, Bakanlar Kurulu kararında belirlenen sürelerde tahsil edilemeyecek katkı paylarının Borçlar Kanunu'nda öngörülen zamanaşımı süreleri içerisinde tahsil edilebileceği öne sürülerek temyizden incelenerek bozulması istemi Danıştay 8. Dairesi'nin 27.4.1999 tarih ve E.1997/5486, K.1999/2493 sayılı kararı ile idare mahkemesince verilen kararın temyiz istemi reddedilmiştir.

⁵⁷ Uygulamada süresinde ödenmeyen öğrenci katkı payı, öğrenim ücreti ve öğretim ücretlerinin kanuni faizi ile birlikte talep edildiği hususunda bkz. Danıştay 2. Dairesi, 04.05.2005, E.2004/3469, K.2005/435; Danıştay 8. Daire, 16.12.1998, E.1996/2249, K.1998/4403; Danıştay 8. Daire, 01.10.2003, E.2002/5534, K.2003/3735.

⁵⁸ 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'nun 81'inci maddesinin 2'nci fıkrasındaki, Bankalar Birliği üyelerinin yatırmak zorunda oldukları kendilerine düşen masraf iştirak paylarını statüde belirtilen süre içinde ödememeleri halinde Birlik tarafından icra yoluyla tahsil olunacağı, masraf iştirak paylarının ödenmesine dair kararların 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu'nun 68'inci maddesinde yazılı resmî belge niteliğinde olduğu yönündeki hüküm buna örnek teşkil eder.

hususunun açıkça hükme bağlanmasında isabet vardır. Ancak bu noktada bir kamu tüzel kişisi olan devlet yükseköğretim kurumlarının bir kamu hizmeti olan yükseköğretim hizmeti karşılığında almış oldukları tutarların 2004 sayılı Kanun kapsamında takip ve tahsilini haklı kılan bir dayanak bulunmadığını, 6183 sayılı Kanuna yapılacak bir atıfla meselenin çözüme kavuşturulmasının daha isabetli olduğunu belirtmekte yarar görüyoruz.

6. SONUÇ

Gerçek mahiyeti itibarıyla, vergi, resim ya da harç olarak nitelendirilemeyen, yükseköğretim hizmeti karşılığı alınan öğrenci katkı payı, öğrenim ücreti ve öğretim ücretlerinin; vergi benzeri mali yükümlülüklerle ilişkin doktrindeki tanımlar ile yargı içtihatları dikkate alındığında kamu hizmeti karşılığında bir kamu kurumuna ödenmeleri, genel bütçeye gelir kaydedilmemeleri, vergi kanunları dışında bir kanunla düzenlenmiş olmaları, tek taraflı kamu iradesiyle salınmaları ve ödenmelerinin zorunlu olması nedenleriyle vergi benzeri mali yükümlülük olarak nitelendirilmeleri mümkündür.

Vergi benzeri mali yükümlülük niteliğindeki öğrenci katkı payı, öğrenim ücreti ve öğretim ücretlerinin anayasal kanunilik ilkesine uygun olarak düzenlenmeleri şarttır. Öğrenci katkı payı, öğrenim ücreti ve öğretim ücretleri vergi benzeri mali yükümlülük olarak değil de bir başka mali yükümlülük şeklinde, örneğin harç olarak nitelendirilmiş olsalar da anayasal kanunilik ilkesine uygun düzenlenmiş olma zorunluluğu bakımından sonuç değişmeyecektir. Kanunilik ilkesi uyarınca bir yükümlü; mükellef, matrah, oran, yükümü doğuran olay, tarh, tahakkuk, uygulanacak yaptırımlar gibi temel öğelerinin kanunla düzenlenmesi gerektiği gibi konumuzu oluşturan takip ve tahsil usulleri ile tahsil zamanlaşımının da kanunla düzenlenmesi gereklidir. Bu itibarla öğrenci katkı payı, öğrenim ücreti ve öğretim ücretlerini düzenleyen mevcut hükümlerin, takip ve tahsile ilişkin uygulanacak kanununun hangi kanun olduğu başta olmak üzere takip ve tahsile ilişkin bazı eksiklikler taşıması nedeniyle kanunilik ilkesine tam anlamıyla uygun olduklarını söylemek güçtür.

Yükseköğretim hizmeti karşılığında devlet yükseköğretim kurumları tarafından alınan öğrenci katkı payı, öğrenim ücreti ve öğretim ücretine ilişkin düzenlemelerde takip ve tahsil aşamalarına ilişkin mevcut bir takım eksiklik ve belirsizlikler bu ödemeleri yapmakla yükümlü olan kişilere yeterli hukuki güven sağlanamamasına yol açmaktadır. Söz konusu eksiklikler yükümlülere hukuki güven sağlanamamasının yanı sıra bu ödemelerin yapıldığı devlet üniversitelerinin de kararlılık içinde herkese eşit biçimde işlem yapmasını güçleştirmekte, uygulamada tereddüt, duraksama ve ihtilafların yaşanmasına ayrıca uygulama birliğinin sağlanamamasına sebebiyet vermektedir.

Takip ve tahsil usul ve esasları; öğrenci katkı payı, öğrenim ücreti ve öğretim ücretini düzenleyen 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu ile 3843 sayılı Yükseköğretim Kurumlarında

İkili Öğretim Yapılması, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bir Ek Madde Eklenmesi Hakkında Kanun'da yer almayan ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun kapsamına da girmeyen yükseköğretim hizmeti karşılığında alınan bedellerin takip ve tahsili hususunun 6183 sayılı Kanun'a yapılacak bir atıfla bu Kanuna tabi kılınmasında hukuki güven ve belirlilik ilkesi kapsamında isabet vardır.

KAYNAKÇA

Başaran, Funda. "Anayasa Temelinde 'Benzeri Mali Yükümlülük' Kavramı", **Vergi Sorunları Dergisi**, Sayı:118, 1998.

Bilici, Nurettin ve Bilici, Adem. **Kamu Maliyesi**, Ankara, Seçkin, 2011.

Boutron, Maxime. "Contours juridiques et historiques de la notion de taxe affectée", **Rapport Particulier**.

Web:file:///C:/Users/turayo/Downloads/Rapport_particulier_1_contours_juridiques_historiques_taxes_affectees.pdf

Bulutoglu, Kenan. **Türk Vergi Sistemi**, 8. Baskı, İstanbul, Batı Türkeli Yayıncılık, 2004.

Candan, Turgut. **Açıklamalı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun**, Ankara, Maliye ve Hukuk Yayınları, 2007.

Congressional Budget Office, **The Growth of Federal User Charges**, 1993.
Web:https://www.cbo.gov/sites/default/files/103rd-congress-1993-1994/reports/1993_08_growthofuserchargesa%29taxes.pdf

Coşkun, Mahmut. **Açıklamalı-İçtihatlı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun**, 2. Baskı, Ankara, Seçkin, 2013.

Çağan, Nami. "*Anayasa Yönünden Fonlar*", **Anayasa Yargısı Dergisi**, Cilt:3, 1986.

Binnur Çelik, **Kamu Alacaklarının Takip ve Tahsil Hukuku**, Ankara, İmaj Yayıncılık, 2000.

Eker, Aytaç ve Tüğen, Kamil. **Kamu Maliyesine Giriş**, İzmir, Takav Matbaası, 1993.

Ekinci, C. Ergin. "Türkiye'de Yükseköğretimde Öğrenci Harcama ve Maliyetleri", **Eğitim ve Bilim**, Cilt:34, Sayı:154, 2009.

Erdem, Metin; Şenyüz, Doğan; Tatlıoğlu, İsmail. **Kamu Maliyesi**, 11. Baskı, Bursa, Ekin, 2013.

Gerek, Şahnaz ve Aydın, Ali Rıza. **Anayasa Yargısı ve Vergi Hukuku**, 2. Baskı, Ankara, Seçkin, 2010.

Güneş, Gülşen. **Verginin Yasallığı İlkesi**, 4. Baskı, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2014.

Kalenderoğlu, Mahmut. **Vergi Hukuku-Türk Vergi Sistemi**, 16. Baskı, Ankara, Agon, 2014.

Kaneti, Selim. **Vergi Hukuku**, 2. Baskı, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1989.

Kaplan, Gürsel "*Bakanlar Kurulunun Üniversite Harçlarını Belirleme Yetkisini Bazı Hallerde Üniversitelere Devretmesine ve Bazı Öğrencilerden Harç Alınmasına Devam Edilmesine Dair 2012/3584 Sayılı Kararı Hukuka Uygun Mudur?*", **Güncel Hukuk Dergisi**, Temmuz 2013/7, Sayı: 116.

Karakoç, Yusuf. **Genel Vergi Hukuku**, 7. Bası, Ankara, Yetkin Yayınları, 2014.

Kızılot, Şükrü ve Taş, Metin. **Vergi Hukuku ve Türk Vergi Sistemi**, 4. Baskı, Ankara, Yaklaşım Yayıncılık, 2011.

Nadaroğlu, Halil. "Teori ve Pratikte Parafiskalite", **Maliye Enstitüsü Konferansları**, Yedinci Seri, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Enstitüsü Yayını, İstanbul, Sermet Matbaası, 1961.

Öncel, Mualla; Kumrulu, Ahmet; Çağan, Nami. **Vergi Hukuku**, 24. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, 2015.

Özbalcı, Yılmaz. **Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun Yorum ve Açıklamalar**, Ankara: Oluş Yayıncılık, 2010.

Özer, Figen. "Vergi Hukukunda Ek Mali Yükümlülükler", (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Marmara Üniversitesi SBE, 2009.

Özer, İlhan. **Kamu Alacaklarının Tahsili Teorisi ve Türkiye'de Uygulaması**, Ankara, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, 1979.

Öztürk, İlhami. **Sermaye Azaltımı ve Vergisel Sonuçları**, Ankara, Sermaye Piyasası Kurulu Yayın No:213, 2012.

Öztürk, İlhami. **Vergi Benzeri Mali Yükümlülükler**, Ankara, Yetkin, 2016.

Rivlin, Alice M. "Before the Committee on the Budget United States Senate". Web:<https://www.cbo.gov/sites/default/files/97th-congress-1981-1982/reports/82-cbo-022.pdf>

Saban, Nihal. **Vergi Hukuku**, 7. Baskı, İstanbul, Beta, 2015.

Saruç, Naci Tolga. "Yükseköğretimin Finansmanı ve Finansman Yöntemlerinin Algılanan Adalet Düzeyi: Sakarya Üniversitesi Paydaş Görüşleri" **Maliye Dergisi**, Sayı:161, 2011.

Tekin, Fazıl ve Çetinkaya, Ali. **Vergi Denetimi**, 3. Baskı, Ankara, Seçkin, 2009.

Uluatam, Özhan. **Kamu Maliyesi**, 12. Baskı, Ankara, İmaj Yayınevi, 2012.

Yılmaz, Binhan Elif. **Maliye**. İstanbul, Der Yayınları, 2015