

## AYLIK VE YAN ÖDEMELERLE EK GÖSTERGELERİN HUKUKÎ MAHİYETİ

Sait GÜRAN (\*)

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 1965 yılında yürürlüğe giren orjinal metninde, önceki dönemdeki yan ödeme, avans, yılda beş maaş tahsisat, ikramiye, tazminat, ödenek, zam gibi adlar altında yapılan ve yozlaşan aylığa ilâve ödemeleri kaldırmış, memurlara, gördükleri hizmetin karşılığı olarak *sadece "aylık" verilmesi* esasını getirmişti. Aynı yasa ile, bütün memurları kapsayan tek aylık baremi veya göstergesi yerine, memurların, gördükleri hizmetin önemine, koşullarına, varsa riskine göre sınıflandırılması ve aylıklarının da, bu esaslar uyarınca düzenlenecek sınıf tüzüklerindeki birbirinden farklı, birden çok göstergeyle belirlenmesi ilkesi kabul edilmişti.

Fakat, bir yandan hukukî, öte yandan pratik ve politik nedenlerle engeller yüzünden, her iki temel ilke, 1327 sayılı kanunla, 1970 de terk edilerek, tüm sivil memurları kapsayan tek bir Gösterge Tablosu yapılması cihetine gidilmiş; ayrıca, "iş güçlüğü, iş riski, eleman teminindeki güçlük zammı, malî sorumluluk tazminatı" adları altında, *görevin özelliklerinden, koşullarından kaynaklanan ve bunlara göre farklı memuriyetler için farklı rakamlarla ifade olunan yan ödemeler* geri gelmiştir.

1327 sayılı kanundan bu yana, geliştirilen bir yöntem de, başta müsteşarlar, genel müdürler, valiler, elçiler, daire ve şube başkanları, kaymakamlar ve bakanlık müşavirleri gelmek üzere, genel idare, millî istihbarat, emniyet, mülkî idare hizmetleri sınıfına da-

---

(\*) Doç. Dr. Sait Güran, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi öğretim üyesidir.



hiç üst ve orta derecelerdeki memurlardan “*yönetim sorumluluğu ve Devlet için önem*” taşıyanlara, savcılara, üniversite akademik personeline 50 - 600 ek gösterge uygulamak olmuştur.

Son olarak, 657'nin 147/G maddesi ve Kısım VI'nın sonuna eklenen maddeyle, “niteliği ve çalışma şartları bakımından güç olan işlerde çalışan” memurlar için düşünülen “*iş güçlüğü zammı*”, 1976'dan bu yana Bakanlar Kurulu kararıyla, *yan ödeme almayan bütün memurlara verilmeğe başlanmıştır*; böylece, memurluğun “güç bir iş” olduğu “resmen” ifade edilmiştir.

### YAN ÖDEMELERLE EK GÖSTERLERİN GERÇEK NİTELİĞİ

657 kapsamına giren memurların aldığı yan ödemelerin “gerçek” niteliği nedir? Sorunun cevabı, 147 nci maddenin tanımları yapan (G) bendindedir.

Yan ödemelerden *iş güçlüğü zammı*, müsteşardan, genel müdürden, daktilo ve şoförlere, gardiyanlara, valilerden büyükelçilere, itfaiyecilere, Diyanet İşleri Başkanından, öğretmenlere, hademelere, aşçılara, fotoğrafçılara, heykeltıraşlara, pilotlara, teknik personele, pul desinatörlerine, belediye başkan yardımcılara “*gördükleri hizmetin niteliği ve çalışma koşulları bakımından güç olması*” nedeniyle yapılan ödemedir. Bu parayı memurlar, görevlerinden veya ona bağlı olan çalışma koşullarından ötürü almaktadır.

Cezaevi müdürleriyle gardiyanlar, yargı organı başkâtipleri, icra memurları, itfaiyeciler, radyoaktif veya zehirli maddelerle çalışanlar, enerji santrallerinde, maden ocaklarında ve benzeri tehlikeli hizmetlerde görev alanlar, nükleer araştırma merkezi personeli, veterinerler, orta ve yüksek dereceli okul öğretmenleri, belediye zabıta memurları, uçak ve uçuş personeli, otopsi teknisyenleri, emniyet görevlileri, müze, ören yeri bekçileri, su altı personeli gibi elemanlara, “*yaptıkları görevin, hayatları ya da sağlıkları için tehlike taşıması*” nedeniyle “*iş riski zammı*” verilmektedir. Memura, aylığı dışında yapılan bu ödeme, bir önceki gibi, üstlendiği kamu görevinin özelliklerinden kaynaklanmaktadır.



Yan ödemelerden *eleman teminindeki güçlük zammı*, müsteşar ve genel müdürden avukata, bilgi işlem elemanlarından fabrika, kombina, özel kalem ve personel müdürlerinden, fakülte sekreterlerinden, gardiyanlara, muhasebecilere, KİT müessesese müdürlerinden Belediye Şube müdürlerinden, vali ve kaymakamlarından, Vergiler Temyiz Komisyonu mensuplarına, defterdarlara, genel idare, sağlık, adalet, güvenlik, teknik hizmetler alanında uzman bilgi veya beceri isteyen görevlerde çalışanlara, Darphane altın damga şefine, il millî eğitim müdürlerine, hükümet tabiplerine, havacılık ve meteorolojisi personeline, müze müdürleriyle arkeologlara kadar uzanan, iki yüzü aşkın değişik görevdeki elemana, çalıştıkları görevlerin, memur temini, bulunduğu da tutulması güç olan nitelikler arayan, başka bir deyişle bu düzeyde personele ihtiyaç gösteren veya belli güç koşullarda çalışmayı zorunlu kılan türde *görevler olması nedeniyle* yapılan yan ödemedir. Burada, her ne kadar, ön plâna çıkan hususun, memurun nitelikleri olduğu izlenimi doğabilirse de, *aslında*, ilâve ödeme, memura, göreviyle ilgisi olsun olmasın, salt belli nitelikleri taşıdığı için değil, o nitelikleri, hizmetin gereği ve şartı sayıldığı ve kendisi de böyle bir görevde bulunduğu için yapılmaktadır. Bu nedenle, temindeki güçlük zammı da, gerçekte, görevden kaynaklanmakta, ilk ikisi gibi *kamu görevinin özelliklerinden* doğmaktadır.

Yan ödemelerin sonuncusu olan *malî sorumluluk tazminatı* da, bir tür iş riski zammı gibi, saymanlık ve veznedarlık görevlerinin özelliklerinin ürünüdür.

Öte yandan, bu konuyu düzenleyen Bakanlar Kurulu kararlarında, memurun yan ödemelerden yararlanabilmesi için, kaideten "hizmeti fiilen yapması" zorunlu tutulmuştur. Bu hükmün ve istisnaların bizim açımızdan anlamı ve önemi, bunların görevden kaynaklanan belli hizmetler yapıldığı için hak kazanılan ödemeler sayıldığı tezini desteklemesidir.

DMK'nun 43 ncü maddesinde, *ek göstergelerin, bir takım görevlerin önem ve niteliklerinden* ötürü kabul edildiğini; memura yapılacak aylık ödemenin, Gösterge Tablosundaki rakkama *ek gösterge rakkamının ilâvesi suretiyle* bulunacak "gösterge rakkamı" üzerinden hesaplanacağını belirten hükümler, bunların, kesinlikle



göreve bağlı, sunulan hizmetin, yapılan görevin karşılığı olduğunu açıkça ortaya koymaktadır<sup>1</sup>.

Yukardaki hukukî açıklamaları, bir takım rakkamlar vererek, yani dikkatleri, meselenin bir başka boyutuna da çekerek, tamamlamak üzere, bugün yürürlükteki göstergeler, katsayılar ve puanlarla, memurların aldığı aylık, ek gösterge ve yan ödemeleri, sunduğu hizmete, yaptığı göreve, kısacası memuriyetine karşı Devletten aldığı, toplam parayı ve bu parayı oluşturan parçaların aylığına ve toplama oranlarını saptayabildiğimiz kadarıyla, *brüt* rakkamlarla görelim :

TABLO I<sup>2</sup>

Görevi (Derece/Kdm)	Aylık	Ek. Göst.	Yan Ödeme	AÖ %	Toplam	T.O %
Müsteşar (1/4)	30.000	15.000	13.200	94	58.200	48
Vali	30.000	15.000	15.900	103	60.900	50,7
Emnt. G. Md.	30.000	5.000	14.400	64,7	49.400	39
Yüksek Yargıç	30.000	15.000	22.500	125	67.500	55,5
Profesör	30.000	15.000	36.000	170	81.000	63
Fabrika md. (5/1)	15.500	—	8.700	56	24.200	36
Lise Öğretmeni	15.500	—	4.200	27	19.700	21
Avukat, Müze md.	15.500	—	6.900	44,5	22.400	30,8
Fakülte Sekreteri	15.500	—	4.800	31	20.300	23,6
Belediye Bşk. Yd.	15.500	—	7.350	47,4	22.850	32
D. Plânl. T. Uzman	15.500	—	8.400	54	23.900	35
Cezaevi md.	15.500	—	7.200	46	22.700	31,7
Dışışl. Bak. Mes. Mem.	15.500	—	3.900	25	19.400	19,5
Y. Mühendis (Fabrikada)	15.500	—	3.600	23	19.100	18,8
Elektronik Mühendis (Radar)	15.500	—	13.050	84	28.550	45,7
Uçuş Kont. Uçak Bk. Müh.	15.500	—	18.600	120	34.100	54,5
KİT. Müessese md.	15.500	—	8.250	53	23.750	34,7
Daktilo, Şoför (6/1; 7/6)	13.875	—	2.400	17,3	16.275	14,7
Hademe	13.875	—	1.500	10,8	15.375	9,7

1) Bakınız, dipnotu 5 ve 6'ya.

2) Ek Gösterge ve yan ödeme toplamının aylığa oranı (AO), üçünün toplamına oranı (TO).



Gardiyan	13.875	—	4.800	34,6	18.675	25,7
Tren Şefi, PTT.						
Dağıtıcısı	13.875	—	3.000	21,6	16.875	17,7
Levazım md.; Veznedar	13.875	—	3.900	28	17.775	22
Ambar Depo Memuru	13.875	—	3.450	24,9	17.325	19,9
Teknisyen	13.875	—	2.700	19,5	16.575	19,5
Teknisyen (Maden						
Ocağında)	13.875	—	5.100	36,7	18.975	26,9
Teknisyen						
(Enerji Sant.)	13.875	—	4.200	30,3	18.075	23,2
Hava Trafik Tek.	13.875	—	7.950	57,3	21.825	36,4
Belediye Zbt. Mem.						
Nüfus Memuru	13.875	—	2.100	15	15.975	13
Tahrirat Ktb.	13.875	—	2.250	16	16.125	14
Başkomiser, Polis Mem.	13.875	—	5.250	37,8	19.125	27
Polis M. (Patlayıcı mad.						
imha ekibinde)	13.875	—	9.450	68	23.325	40
Gümrük Muhfz. Mem.	13.875	—	1.800	13	15.675	11,5

Yukarıdaki Tabloya göre, belli bir kamu görevinin aslî ve sürekli elemanı olan memurlara, bu görevlerine karşılık yapılan *ek ve yan ödemeler*, özellikle belli önem ya da nitelik veya sorumluluk taşıyan memuriyetlerde, *esas ödeme olan aylığın % 50'sinden % 120'sine kadar* yükselebilmekte; bir aylık mesainin toplam karşılığının % 25 ilâ % 54,5'ini teşkil edebilmekte; daha ilginç hizmet süresi kısaltıkça bu oranlar aylığın aleyhine değişmektedir. Böylece, Türk Kamu Yönetiminde, sırasında üç yan ödemeden her üçünü alabilen<sup>3</sup>, yan ödemeleri aylıklarının yarısına ulaşan, hatta tamamını aşan memurların sayısı giderek artmaktadır. "Aylık" artık, *tüm memurlar için*, sunulan hizmeti "karşılaman" para olmak vasfını kesinlikle ve istisnasız biçimde kaybetmiştir<sup>4</sup>.

3) Bakanlar Kurulunun 12.6.1980 tarihli kararnamesindeki listede mevcut 490 kategori memuriyetten 207'si (% 42,2) bir, 256'sı (% 52,2) iki ve 37'si (% 7,5) üç yan ödemelidir.

4) O kadar kaybetmiştir ki, 146 ncı maddenin son fıkrasında, aylığı, asgarî işçi ücretinin altına düşen memurlara, aradaki farkın **tazminat** olarak ödenmesi ve ne hikmetse "özlük haklarıyla ilgilendirilmemesi" öngörülmüştür.



## AYLIĞIN TANIMI VE İÇERİĞİ

DMK., aylığı, 147 nci maddesinin (A) bendinde tanımlamış, 43/1, 154 ve 155 inci maddelerinde bu tanımı geliştiren hükümlerle unsurlar getirmiştir.

Aylık, DMK.'na göre, memurlara *esas görevleri dolayısıyla, bir aylık HİZMETLERİNİN karşılığında* ödenen paradır; memurun gördüğü *hizmetin Devlet için taşıdığı değere göre belirlenen*, bu nedenle hizmetten hizmete, görevden göreve farklı rakkamlarla ifade olunan (ve olunması gereken) bir paradır; *her yıl memleketin ekonomik gelişmesine genel seçim şartlarına, Devletin malî olanaklarına göre değişen* bir paradır.

DMK.'nun ilk metninde (md. 43/2), aylığın, hizmetin Devlet için taşıdığı değere ilâveten, *değişik hizmetlerin değişik koşullarının, varsa, hizmetin riskinin*, öteki hizmetlerle karşılaştırılıp hesaplanması ilkesi vardı. Yani madde gerekçesinde açıklandığı gibi, aylığın saptanmasında *bu üç unsur* dikkate alınıyordu. Ancak, 1970 yılında, 657 uygulamaya sokulurken, 1327 sayılı Kanunla, üç unsurdan son ikisi kaldırılıyor, iki önemli ilâve yapılıyordu. Birincisi, 43 ncü maddeye, “memuriyetlerin yönetim sorumluluğu ve Devlet için taşıdığı önem” gözönünde bulundurularak aylık göstergelerine ek göstergelerin getirilmesi; ikincisi de, “meslek nitelikleri, çalışma şartları, temininde ve hizmette tutulmalarında güçlük bulunması ve benzer hususlar nazara alınarak” rakkamlandırılacak olan iş gücü, iş riski, eleman temininde güçlük zamlarının kabul edilmesidir.

Ana kanundaki bu değişikliklerden şu sonucu çıkartıyoruz : Kanun, ilk metninde aylığın unsurları saydığı hususları, bu kez ek göstergelerle yan ödemelerin unsurları yaparak, nitelik yönünden bunların da aylıkla *aynı nitelikte* bir ödeme olduğunu doğrulamıştır. Bu suretle, yani nitelik - mahiyet birliği nedeniyle, ilk metinde aylığın belirlenmesi için başvurulacak unsurlar aslında, bire inmiş olmayıp, üçü de geçerliliğini sürdürmektedir.

O halde, 657'nin gerek ilk ve yürürlükteki esprisine, gerekse hükümlerine göre :



*Aylık*, kamu hizmetlerinin aslî ve sürekli elemanı memurların, esas görevleri dolayısıyla, bir ay süreli hizmetlerinin karşılığında aldıkları, hem görevinin önem ve özelliklerine, hem de her yıl ekonomik gelişmeye, genel geçim şartlarıyla Devletin malî olanaklarına göre değişen paradır.

Ve, aylıkla ek gösterge ve yan ödemeler arasında, mahiyet ve nitelik itibariyle herhangi bir fark da yoktur. Her üçü de, memura, aslî görevinin sonucu ve karşılığı olarak, aslî görevinin özellikleri nedeniyle, değişik adlarla ödenen “*aynı türden sebebi, amacı, işlevi aynı*” olan ödemelerdir. Bu itibarla, hukuken, bunların üçünün tek kavram, tek terim, tek ödeme, yani “aylık” adı altında birleştirilerek “*bütünleştirilmesi*” gerekir.

Aylığın tanımı ve içeriği konulu açıklamalarımızı *Anayasa Mahkemesinin* iki kararıyla tamamlayalım.

Mahkeme 657 öncesi mevzuata göre, fakat, 657'nin o tarihte tasarı şeklindeki hükümlerini de dikkate alarak verdiği kararda, aylık dışı ödemelerin, aylığa dahil sayılmıyacağını şu gerekçeyle söylüyordu :

“Çeşitli kanunlar *bir kısım* kamu hizmetlilerine, *görevlerinin gereği olmak üzere* ödenmekte olan hâkim ödeneği, temsil ödeneği, tazminat, tahsisat ve benzeri ... istihkaklar Devlet memurlarının *tümü ile ilgili olmayıp* münhasıran belli hizmetleri görenlere ait bulunmakta ve özel nitelikteki gerekçe ve ereklere dayanmaktadır. Bu itibarla, bu gibi ödemelerin yukarıda açıklanmış bulunan genel nitelikteki (Devlet memuru aylığı) teriminin kapsamı içinde düşünülmesi mümkün değildir”<sup>5</sup>.

Anayasa Mahkemesini, bu ödemelerin aylık gibi “görevin gereği” olduğunu kabul etmesine rağmen, aylıktan ayrı tutturana neden, bunların tüm memurları kapsamamasıdır. Bizim için önemli

5) Any. Mhk. 12.7.1975, E. 19, K. 42 (AMKD., Sayı 3, sf. 185); “Esas (Maaş - Aylık) ile, ona müteferri olarak ödenek, tazminat, yolluk ve benzeri adlarla yapılan ödemeler arasında **esaslı bir nitelik ayrımı** bulunduğu aşikârdır. Bunların her birisinin özel bir nedeni, ayrı bir niteliği ve miktarı, çeşitli ödeme zaman ve şartları vardır ve bütün bu durumları belirten kanunî adları vardır... (ve) gelenek de bu yolda kurulmuş bulunmaktadır” (id, 185-186).



olan, Mahkemenin, yan ödemelerin “görevin gereği” bulunduğunu tescil etmesidir. Aylığa ithal etmeyiş, biraz da açılan dâvadaki uyuşmazlığın konusundan ileri geldiği gibi, bu hakların, memurların tümü yerine, belli bir kısmına tanınmasından da kaynaklanmaktadır. Bu ayırımın ne ölçüde isabetli olduğu tartışmaya açıktır.

Nitekim, Anayasa Mahkemesi, üzerinde durduğumuz noktayla daha ilgili bulunan bir konudaki kararda<sup>6</sup>, az önceki tutumundan ve koyduğu ölçütten, kısmen ayrılmaya başlamış, tezimizi destekleyen yorumlara yer vermiştir.

DMK.’nun “aylık tanımına ilişkin kuralları ile buradaki (Ek Geçici md. 7, 8) kuralın karşılaştırılması sonucunda genel gösterge sayılarına eklenen sayıların ... söz konusu maddede belirlenenlerin *aylık göstergelerinin ayrılmaz bir parçası* olduğu, bunların göstergelerinin şu iki sayının toplamından oluştuğu, yoksa *aylıktan ayrı nitelikte* bir ödeme öngörülmüş ek bir sayı durumunda *bulunmadığı* anlaşılmaktadır. Başka bir deyimle, bu maddede geçen + 100, + 150, + 200 gibi sayılar hâkimlere ve yasaca onlara eşit tutulan öbür görevlilere ödenek niteliğinde ya da fazla çalışma karşılığında bir ödeme yapılmasını sağlamak için kabul edilmiş değildir... 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun (ödenek) adı altında öngördüğü bir takım *ek ödemeler* vardır ki, bunlar *çalışmanın olağan karşılığı bulunmadıkları için aylıktan ayrı birer nitelik taşımaktadırlar*. Örneğin ... mahrumiyet ödeneği, ... aile yardımı ödeneği, ... ölüm yardımı ödeneği, *aylıktan ayrı birer ödenek niteliğindedir*... Ek gösterge sayılarının bu nitelikte olmadığı, maddenin açık anlatımından da belli olmaktadır. Çünkü, söz konusu görevlilere ilişkin göstergenin, bu iki sayı (gösterge ve ek gösterge) toplanarak saptanacağı kuşkuyla yer verilmeyecek bir açıklıkla belirtilmiştir”<sup>7</sup>.

Anayasa Mahkemesi, bu kararıyla, sosyal hak niteliğindeki veya fazla çalışma ücreti gibi ödemeleri aylık dışı sayarken, bir ölçüt koyuyor ve “*çalışmanın olağan karşılığı olmayan*” ödemelerin aylık niteliği taşımadığını belirtiyor. İkinci ölçüt de, ek göstergelerin ve bu tür ödemelerin, aylıkla aynı nitelikte olduğudur. Ancak, Mahkeme, bu değerlendirmeyi yaparken, ek göstergelerin aylığın

6) Ayn. Mhk. 24.2.1972, E. 4, K. 11 (AMKD., Sayı 10, sf. 240).

7) id., 247-248.



hesaplanmasına yasanın açık hükmüyle katıldığı noktasına bir hayli ağırlık veriyor. Öte yandan, hangi ödemelerin aylığın dışında bırakılacağını açıklayıp örneklerden, Mahkeme, ek göstergeye nitelik ve işlevce en yakın olan yan ödemelere hiç değinmiyor, mevcut olduğu halde. Bir önceki kararlarındaki istihkaklardan memurların tümünü ilgilendirenler ve ilgilendirmeyenler ayırımını da hatırlayalım.

Sonuç olarak, Anayasa Mahkemesi'nin, koyduğu bu ölçütlerden yola çıktığında, "görevin özelliği, önemi, sorumluluğu, riski" gibi ek göstergelerle eş nedenlerle ve asıl görevin "doğrudan" gereği olarak verilen, ayrıca "tüm" memurlara uygulanan *yan ödemeleri*, "çalışmanın olağan karşılığı" bulunan ve "aylık niteliği taşıyan" ödemeler sayacağını söyleyebiliriz.

## SONUÇLAR

Yukardaki açıklamalar, aylık, ek gösterge ve yan ödemelerden oluşan bu sistemin, bir takım hukukî ve pratik sorunlarla dolu bir mekanizma ortaya çıkardığını göstermektedir.

I. Türk Personel Hukukunda ve Yönetiminde, 147/G'de sayılan üç zam ile bir tazminat, önceki sayfalarda belirttiğimiz içeriği ve işleviyle ve özellikle "iş güclüğü zammı"nın anılan ödemelerden yararlanmıyan tüm memurları kapsar hale çevrilmesinden sonra, artık, teknik anlamıyla "*yan ödeme*" olmaktan kesinlikle çıkarak "*aylığa*" dönüşmüştür. Başka bir deyişle, bunlar, yan ödeme değil, bir yanıyla, görevler arasındaki farklı öneme, niteliklere, koşullara, sorumluluklara paralel olarak, farklı "aylık" ödenmesini mümkün kılan, 43 ile 36 ncı maddelere göre teşekkül ettirilen ayrıntısız ayırımların yetersizliğini gidermeyi amaçlayan ve bir ölçüde sağlayan formüller; öteki yanıyla da, "aylıklara" yapılan bir zamdır.

Ek göstergeler de, kesinlikle "aylık" olarak adlandırılmak gerekir. DMK'nun 43 ncü maddesindeki ek göstergelere ait satırları, meselâ, Ek Geçici 8 nci maddesinde yargı mensuplarının ek göstergelerini düzenleyen ve 2228 sayılı yasayla yeniden yazılan satırlardaki, "...*aylık ödemeleri*..." derece ve kâdemelerin göster-



ge rakkamlarına eklenecek (150 - 600)... rakkamından sonra bulunacak sayının belli katsayı ile çarpılması sonunda elde edilecek miktar esas alınarak yapılır.” ifadesiyle daha da netleştirilerek okunduğunda, ek göstergelerin de, aylıktan başka bir şey olmadığı, olmayacağı derhal anlaşılır; Anayasa Mahkemesince de öyle anlaşılmıştır.

O halde, 155 nci maddedeki ifadeyle, memurların aylık tutarları : (a) Gösterge Tablosu; (b) Ek Gösterge; (c) anılan yan ödeme rakkamlarının... kendi katsayılarıyla çarpılmasıyla bulunacak miktarlardır.

II. Yürürlükteki ek göstergeli, yan ödemeli düzenle, ister bunların “aylık” tan başka bir şey olmadığı, isterse, ayrı oldukları tezi kabul edilsin, her ikisinde de, eski bir hukukî sorun, tekrar gündeme gelmiştir.

Bilindiği gibi, DMK. 43’ün orijinal metni, memurların aylıklarının, sınıf tüzüklerinde yer alacak birbirinden farklı rakkamlardan oluşan farklı Gösterge Tablolarıyla düzenleneceğini öngörmüştü. Kısacası, hangi görevdeki hangi memurun ne aylık alacağı, temelde, kanunla değil, tüzüklerle saptanacaktı.

Ancak, Anayasa Mahkemesi, Ankara Üniversitesinin açtığı dâvada verdiği kararda (4.2.1966. E. 32, K. 3) sınıf tüzükleriyle düzenleme problemini ele alarak, bunun, Anayasanın hem 117, hem de 5 nci maddesine aykırı bulunduğunu vurguladıktan sonra, konuyu şöyle sona erdiriyordu : “(Bu nedenlerle) kadroların saptanması, sınıf, derece ve kademelerin belirlenmesi, aylıkların, çalışacak personelin niteliklerinin tayini... Kanun Koyucuya verilmiştir. Kanun Koyucu, bu görevini, 657 sayılı kanunda yapılmış olduğu gibi İdare’ye devredemez”<sup>8</sup>.

Aynı Mahkeme, üç yıl sonra, 23 - 25.10.1969 tarihli kararıyla (E. 41, K. 57) aynı ilkeyi tekrarlamış, memurların “statü konularının kararname ile düzenlenmesinin öngörülmesi (nin), Anayasanın 117/2. maddesine aykırı” bulunduğunu ifade etmiştir<sup>9</sup>.

Anayasa Mahkemesinin bu iki kararından sonra, yan ödemelerin hangilerinin hangi memurlara ve ne miktarda verileceği konu-

8) AMKD., Sayı 4, sf. 64.

9) AMKD., Sayı 8, sf. 58.



sunun, DMK'nun 213 ncü maddesinden sonra gelen ve 1327 sayılı kanunla konan Ek Madde ve Bakanlar Kurulu kararıyla (8/1044; RG. 18.6.1980 - 17021) düzenlendiğini hatırlayarak, şu soruyu soralım: Acaba, ortada, Anayasa Mahkemesi'nin açık - kesin kararlarına ve dolayısıyla Anayasaya aykırılık yok mudur?

Anılan ek maddeyle ilgili kararnameyi inceleyince ilk bakışta, şunları görüyoruz :

Yan ödemelere kimlerin, ne miktarda, ne gibi koşullarla müstehak olacağı hakkında kanunda herhangi bir ölçüt ya da ölçü yoktur; bu hususlar *bütünüyle ve sınırsız biçimde* İdare'ye bırakılmıştır.

Bakanlar Kurulu kararıyla, sadece yan ödeme alacak memurlar ve gösterge rakkamları (puanlar) düzenlenmemiş, bunlara uygulanacak katsayı dahi, meselâ, Bütçe Kanunu yerine, aynı kararnamede saptanmıştır.

Hattâ, Kararnamenin (B - Teknik Hizmetler Bölümü II/Not 4 - A/son cümle) hükmünde, sayılan memurlara ayrıca temininde güçlük zammı da verilebileceği belirtilirken, bu ödemenin *Kurumlarınca* saptanan kriterlere göre yapılacağı yazılarak, yetki, Yasamadan, Bakanlar Kuruluna ve sonunda Kurum'a kadar inmiştir.

Yukarıda yazılı Anayasa Mahkemesi kararı ve Tüzükle düzenlemeyi bile onaylamayan içeriği karşısında, 147/G ve Ek Madde'nin, mevcut yazılışlarıyla, Anayasaya aykırı olduğu açıktır.

Kaldı ki Kanun Koyucunun, yan ödemelerden, ancak 147/G ve Ek Maddedeki özellikleri taşıyan görevlerde çalışan memurların yararlanmasını öngörmesine rağmen, Kararnamenin 1 nci maddesinin 4 ncü fıkrasının "Bu karara ekli cetvellerde görev ünvanları yer almayan personele (250) puan üzerinden iş güçlüğü zammı ödenir" hükmüyle, kapsam, tüm memurları içerir biçimde genişletilmiştir.

Hemen belirtelim ki, bu hüküm ve ödeme, kanuna kesinlikle aykırıdır, yasal dayanaktan yoksundur. Tabii ilginç olan cihet, İdare Hukukunun, Anayasa Mahkemesinin bu gibi "elemanter" kurallarının, böylesine bir konu düzenlenirken dikkate alınmamasıdır.

III. Kuşkusuz, Personel Hukukunun, Anayasanın "kanunla düzenleme" buyruğunu ihlâl etmeyecek şekilde tüzük, yönetmelik ve



kararnamelerle düzenlenebilecek alanları, konuları ve noktaları vardır. Ancak, kamu parasının harcanmasına da ilişkin bulunan aylığın veya yan ödemelerin saptanmasında örneklerine ek göstergelerde, kadro kanunlarında, 2162 sayılı tam gün yasasında, askerî personel kanununda belli boyutlarda rastlandığı gibi, bir süredir kararnamelerle yapılan ayırımlarla, puanlara ve katsayıya hiç değilse İdare'ye yol gösterici, yön verici, bağlayıcı olacak ve kanunla düzenleme buyruğunu çiğnemiyecek surette yasalarda yer verilmesi gerekir.

Kaldı ki, anılan zam ve tazminatları, nitelikçe aylık saydığımız için, konunun, aylıklardan farklı olarak, bugünkü boyutlarda kararnameyle düzenlenmesi, Anayasaya aykırılığı barizleştirip ağırlaştırmaktadır.

Öte yandan, bilindiği gibi, bu tür kararnameler iki yılda bir çıkarılmaktadır; yani, değiştirilme süresi sanıldığı kadar kısa değildir. Ayrıca, ayrıntılı kararname şekline getirecek kadar emek harcayan Bakanlar Kurulu, zaten işin zor olan yanını tamamlamıştır ve "ciddî" çalışan Yasama Organından bu metnin geçmemesi için bir neden de yoktur. Ayrıca, bir çok gösterge ek gösterge, ödenek, katsayı, Türk Hukukunda kanunla değişirken, uygulamada bir sorun meydana geldiği de pek görülmemektedir<sup>10</sup>.

Kanun ya da Kanun Hükmünde Kararnameyle düzenlemeyi kararnameyle düzenlemeye çevirirken, gerekçe olarak TBMM'nin çalışmadığını ileri sürmek gibi nedenler, özür değil, ancak, Anayasaya aykırılığı ağırlaştıran bir "katkı" olabilir<sup>11</sup>.

10) Bir takım sakıncalarına rağmen, Hükümetlerin elindeki bir olanak da, Kanun hükmünde Kararname yetkisidir. Bakanlar Kurulu, bugün için Kararnameyle yaptığı düzenlemeyi, sırasında sadece aylık, ek göstergeler ve yan ödemeler hakkında alacağı bir Yetki Kanunuyla, Anayasaya aykırı düşmiyen bir yöntemle gerçekleştirebilir.

11) Bu vesileyle şunu da ekleyelim ki, son 6-7 yıldır, Hükümetler, kadro cetveleri gibi personelde, ithalâttan ihracata, kambiyo-dan affa kadar ekonomide, kamu yönetimde, ağırlığı yönetmeliklere, tebliğlere, kararnamelere kaydırarak ve sırasında daha ileri giderek "uygulama" adını taktıkları fiilî tutumlarla, "kanunla düzenleme" kuralını, hattâ zaman zaman yürürlükteki kanun hükümlerini bir yana itmek gibi bir alışkanlığı hukuken doğru ve geçerli imişçesine sürdürmekte; Yasama'dan



IV. Sözüünü ettiğimiz yan ödemelerle ek göstergeleri de, aylıkla bütünleştirince, bu yorumun, bir takım doğal *yansımaları* olacaktır. Başka bir deyişle, aylığın rakkamsal ifadesi, Gösterge Tablosundaki rakkamla, ek gösterge rakkamı karşılığının ve yan ödemelerin toplamı rakkam olunca, kanunlarda, “aylık” esas alınarak yapılacak tüm ödemelerin hesaplanmasında, meselâ, DMK.’nun 91, 141, 164, 183, 184 ncü maddelerindeki aylıkta, yukarıdaki üçlü ya da ikiliden oluşan toplama itibar edilecektir.

Yansımalar konusunda, sanırız, en ilginç, *emekli aylığı v ikramiyesine yansıma* olacaktır. Bugün, memurların yan ödemeleri ve (birinci derecenin dördüncü kademesi (1200) dışında) ek göstergeleri dikkate alınmaksızın<sup>12</sup> hesaplanıp düzenlenen Emeklilik Gösterge Tablosu, aylığa verdiğimiz “gerçekçi” anlamdan etkilenecektir. Memurun, memuriyetinden, görevinden, sunduğu mesai ve hizmetten kaynaklanan emekli aylığı ile aylık arasındaki bağlantı nedeniyle, aylıktaki artış, haliyle, emekli aylığına da yansıyacaktır ve yansımaması da hukuken olanaksızdır.

Tablo II’nin gösterdiği gibi, aylık ile emekli aylığı göstergeleri arasında, % 58,7’den % 82,9’a kadar değişen bir orantı vardır. Bu oranların saklı kalması kaydıyla dahi, ek göstergeyle yan ödemeler eklenerek bulunan “aylık” rakkamından hareket edildiğinde, Emeklilik Gösterge Tablosunun rakkamlarında yükselmeler olacaktır. Bir önceki tabloyla birlikte ele alınca, Emeklilik Göster-

---

da, elinden alınan yetkilerine veya tedbil ve tagyir edilen tasarruflarına karşı en ufak bir tepki gelmemektedir.

- 12) Bu konuda bir süredir başvurulduğu söylenen bir uygulama, hayli ilginç ve düşündürücüdür. Duyduğumuz kadarıyla, birinci derecenin dördüncü kademesindeki ek göstergesi düşük memurlardan, siyasal iktidara yakın olanları taltifen, olmayanları da bir uzlaşma sağlanarak aktif kadroları boşaltmalarını sağlamak amacıyla, Bakanlıklarda ve öteki kurumlarda, 1/4’deki ek göstergesi yüksek kadrolara atanarak, ilk aylığı aldıktan sonra buradan emekli edilmekte ve bu gibi bir kaç kadro **sürekli bu iş için** kullanılmaktadır. Bu şekliyle tam bir kanuna karşı hile veya hülle teşkil eden bu uygulama, yürürlükteki sistemin sakıncalarını, memuriyet görevi/emekli aylığı ilişkisinde yansıma ve hesaplama esaslarının önemini göstermektedir.



TABLO II(13)

Drc.	%	1. Kdm.	%	2. Kdm.	%	3. Kdm.	%	4. Kdm.	%	5. Kdm.	%	6. Kdm.	%	7. Kdm.	%	8. Kdm.	%	9. Kdm.
I	70,3	$\frac{1050}{738}$	69	$\frac{1100}{759}$	67,8	$\frac{1150}{780}$	66,7	$\frac{1200}{801}$										
II	73,2	$\frac{900}{659}$	72,2	$\frac{940}{679}$	71,3	$\frac{980}{699}$	70,5	$\frac{1020}{719}$	69,7	$\frac{1060}{739}$	69	$\frac{1100}{759}$						
III	75,2	$\frac{790}{594}$	74,8	$\frac{810}{606}$	74,4	$\frac{830}{618}$	74,1	$\frac{850}{630}$	78	$\frac{870}{642}$	73,5	$\frac{890}{654}$	72,9	$\frac{910}{666}$		$\frac{930}{678}$		
IV	76,4	$\frac{700}{535}$	76	$\frac{720}{548}$	75,8	$\frac{740}{561}$	75,5	$\frac{760}{574}$	75,2	$\frac{780}{587}$	75	$\frac{800}{600}$	74,5	$\frac{820}{613}$		$\frac{840}{626}$	74,3	$\frac{860}{639}$
V	78,9	$\frac{620}{489}$	78,4	$\frac{635}{498}$	78	$\frac{650}{507}$	77,6	$\frac{665}{516}$	77,2	$\frac{680}{525}$	76,8	$\frac{695}{534}$	76,1	$\frac{710}{543}$		$\frac{725}{552}$	75,8	$\frac{740}{561}$
VI	80,3	$\frac{555}{446}$	79,8	$\frac{570}{455}$	79,3	$\frac{585}{464}$	78,8	$\frac{600}{473}$	78,4	$\frac{615}{482}$	77,9	$\frac{630}{491}$	77,1	$\frac{645}{500}$		$\frac{660}{509}$	76,7	$\frac{675}{518}$
VII	81,3	$\frac{505}{411}$	81,1	$\frac{515}{418}$	80,9	$\frac{525}{425}$	80,7	$\frac{535}{432}$	80,5	$\frac{545}{439}$	80,3	$\frac{555}{446}$	80	$\frac{565}{453}$		$\frac{575}{460}$	79,3	$\frac{585}{464}$
VIII	82,3	$\frac{465}{383}$	82,1	$\frac{475}{390}$	81,8	$\frac{485}{397}$	81,6	$\frac{495}{404}$	81,4	$\frac{505}{411}$	81,2	$\frac{515}{418}$	80,9	$\frac{525}{425}$		$\frac{535}{432}$	80,5	$\frac{545}{439}$
IX	83,3	$\frac{425}{354}$	83,2	$\frac{435}{362}$	82,9	$\frac{445}{369}$	82,6	$\frac{455}{376}$	82,3	$\frac{465}{383}$	82,1	$\frac{475}{390}$	81,8	$\frac{485}{397}$		$\frac{495}{404}$	81,4	$\frac{505}{411}$
X	82,7	$\frac{400}{331}$	82,7	$\frac{405}{335}$	82,6	$\frac{410}{339}$	82,9	$\frac{415}{344}$	83,1	$\frac{420}{349}$	83,3	$\frac{425}{354}$	83,2	$\frac{430}{358}$		$\frac{435}{362}$	83,4	$\frac{440}{367}$
XI	82,9	$\frac{380}{315}$	82,8	$\frac{385}{319}$	82,8	$\frac{390}{323}$												

Aylık	E. Aylığı	%
1200 + 50	822	65,76
1200 + 100	843	64,8
1200 + 150	864	64
1200 + 200	885	63,2
1200 + 300	930	62
1200 + 400	980	61,25
1200 + 500	1030	60,6
1200 + 600	1080	60
1200 + 700	1130	59,47
1200 + 800	1180	59
1200 + 900	1230	58,57



ge Tablosundaki rakkamlarda küçümsenemeyecek artışlar ortaya çıkacaktır.

Şöyle ki, memurların, bugünkü mevzuata göre emekli olabilecekleri derece ve kademelerine ait emekli aylığı gösterge rakkamını alıyoruz. Buna, hesaba katılmayan yan ödeme miktarının katsayı olan 25 ile bölümünden çıkan rakkamı ekliyoruz. Böylece, yan ödeme aylığa dahil tutulsaydı memurun bu toplam parayı alabilmesi için olması gereken gösterge rakkamını buluyoruz. Sonra Emekli Aylığı Gösterge Tablosundan bu yeni rakkama ait emekli göstergesini saptıyoruz. Yeni rakam, memurun, almakta olduğu ve bizim "aylık" kavramı içinde saydığımız aylığın, varsa ek gösterge ve yan ödemelerin toplamı paranın emekliliğe yansımasiyle ortaya çıkan "gerçekçi" emekli aylığını ve ikramiyeyi belirlemektedir.

Bir örnekle açıklayalım: *Müsteşar* 1.200 + 600 üzerinden emekli aylığı göstergesi 1.080; iş güclüğü 1.100, teminde güçlük  $1.100 \times 6 : 13.200/25$  (katsayı) : 528...  $1.200 + 600 + 528 : 2.328$  oluyor. Tablo II'deki rakamlar ve oranlardan hareketle, 2.328'in karşılığı emekli aylığı göstergesini hesaplıyoruz 1.310 rakkamı çıkıyor. Gerçek rakkam 1.310'dur. Buna göre, 30 yıl memuriyeti olan müsteşar bakımından, eski ve yeni rakkamlar, emekli aylığı ve ikramiyesi için şu farkı sergilemektedir :

$$\begin{aligned} 1080 \times 25 : 27.200/\% 70 : 18.900 \text{ (EA)} & \quad 27.000 \times 30 : 810.000 \text{ (İkry)} \\ 1360 \times 25 : 34.000/\% 70 : 23.800 \text{ (EA)} & \quad 34.000 \times 30 : 1.020.000 \text{ (İkry)} \\ \text{FARK : 4900 TL. (\% 26) EA 210.000 TL (İkry)} & \end{aligned}$$

İkinci derecenin 3. kademesinde, 25 yıl hizmeti olan 200 ek gösterge ile 6.900 TL yan ödeme alan *fabrika müdür yardımcısı* emekli olduğunda :

$$\begin{aligned} 699 \times 25 : 17.475/\% 65 : 11.358 \text{ (EA)} & \quad 17.475 \times 25 : 436.875 \text{ (İkry)} \\ 906 \times 25 : 22.650/\% 65 : 14.722 \text{ (EA)} & \quad 22.650 \times 25 : 566.250 \text{ (İkry)} \\ \text{FARK : 3364 TL. (\% 30) EA 129.375 TL. İkry.} & \end{aligned}$$

13) Üstteki rakkamlar aylığın, alttakiler emekli aylığının Gösterge Tablolarındaki rakkamları; %'ler ise, emekli aylığı göstergesinin aylığın göstergesine oranıdır. ... III ncü derece 5. kademe % 78'i % 73,8 olarak düzeltiniz.



Aynı hesaplama sürdürüldüğünde, öteki memurlar için emekli aylığı göstergelerine ait “olan” ve “olması gereken” rakkamlarla aralarındaki fark, aşağıdaki Tabloyu veriyor :

TABLO III

Görev	Eski	Yeni	Fark
Müsteşar	1.080	1.360	280
Vali	1.080	1.380	300
Yüksek Yargıç	1.080	1.510	430
Profesör	1.080	1.750	670
Fabrika md.	801	950	149
Avukat	801	900	99
Devlet Plânlama Uzmanı	801	940	139
Cezaevi md. (1)	678	801	123
Lise Öğretmeni	759	840	81
Yüksek Mühendis	801	864	63
Elektronik Yüksek Mühendis	801	1.030	229
Uçuş Kontrol Mühendisi	801	1.140	339
Daktilo, Şoför (o)	561	626	65
Hademe (i)	464	500	36
Gardiyan (o)	561	678	117
PTT Dağıtıcısı (i)	464	540	76
Veznedar (o)	561	655	94
Teknisyen (Maden Ocağında) (1)	678	770	92
Hava Trafik Teknisyeni (1)	678	822	144
Belediye Zabıta Memuru (o)	561	615	54
Polis Memuru (o)	561	680	119
Polis (Bomba imha ekibinde)	561	800	239

(o) Orta, (i) ilk, (1) lise öğrenimli: Hademe, ilkokul mezunu, yan ödemesiz tüm memurlar için genellenebilir. Yan ödemesiz ortaokul mezunları için rakkamlar 561/600 (39) olacaktır.

Her ne kadar, memurlar, memuriyeti boyunca, değişik yan ödemesiz ve ek göstergeli görevlerde bulunacaksa da, bunların belli bir sistem içinde hesaplanarak emekli aylığına yansıtılması mümkün olduğu gibi, büyük çoğunluğuyla bu hareket düzenli bir seyir izlemekte ve belli görevlerde uzun yıllar kalınabilmektedir. Bu itibarla, emeklilik ve emekli aylığı konusuna, bugüne kadarki, tutucu - dar bakış terkedilerek, değişken koşullarla durumlara intibak kabiliyeti bulunan, “esnek” bir sisteme geçilip söz konusu yansı-



malar yapılmadığı sürece, memur, hayatı boyunca üstlendiği görevlerin, yüklendiği sorumlulukların, taşıdığı risklerin, verdiği hizmetin “gerçek” karşılığının altındaki rakkamlardan emekli aylığı ve ikramiye alacaktır ki, bu yaklaşım, yani bugünkü hesaplama esaslarıyla usulü, Anayasanın “Sosyal Devlet” ilkesiyle bağdaşır değildir; özellikle, sadece I. derecenin 4. kademesine gelenlerin aldığı ek göstergelerin emekli aylığına yansılmasına imkân veren uygulamasıyla da, eksiktir, adaletsizdir, hukuken geçersizdir ve öteki sayfalarda alıntı yaptığımız Anayasa Mahkemesi kararına aykırıdır.