

MAZULİYET SANDIĞI'NIN KURULUŞU VE KURULUŞUNA YOLAÇAN SEBEPLER*

Nursel MANAV**

ÖZ

Osmanlı Devleti'nde görevden alınan memurlara, yeniden tayin edilinceye kadar verilen mazuliyet maaşı, hazine tarafından ödenmekteydi. XIX. yüzyıla gelindiğinde mali yapının bozulmaya başlaması ve nihayetinde hazinenin gelir-gider dengesizliğinin yarattığı bütçe açıkları, azledilen memurlara maaş ödemede sıkıntı yaşanmasına sebep oldu. Bir süre sonra da görevden alınan her memura mazuliyet aylığı ödenemez hale geldi. Soruna bir çözüm bulmak amacıyla birkaç kez yasal düzenleme yapılmasına rağmen, aylığın ödenmesindeki zorluk aşılamadı. Bu sebeple yeni bir yasa hazırlandı ve görevden alınanların mazuliyet aylıklarını karşılamak üzere memurların maaşlarından kesinti yapılmak suretiyle bir fon oluşturulmasına karar verildi. Mazuliyet Sandığı adı verilen fon hem hazineyi bu maaşları ödeme sıkıntısından hem de memurları azil dönemlerinde açıkta kalmaktan kurtaracaktı. Hükümet, maaşlardan %1 oranında kesinti yapılmasını ve Mülkiye Tekaüd Sandığı bünyesinde ayrı bir kalem ve sandık oluşturulmasını onayladı. Mülkiye Tekaüd Sandığı yönetimi bu maaşlardan sorumlu tutulan Mazuliyet Sandığı için içtüzük hazırladı. İchtüzükte, 1892 yılı Ocak ayında %1'lik kesintiye ve aynı yılın Haziran ayından itibaren de aylıkların ödenmesine karar verildi.

Anahtar Kelimeler: Memur, azil, maaş, fon, hazine

ESTABLISHMENT OF DISMISSAL PENSION CHEST AND THE REASONS OF ITS ESTABLISHMENT

ABSTRACT

In the Ottoman Empire, dismissal pension which was paid to dismissed officers until their reassignment, was paid by the treasury. In the XIX. century, beginning of deterioration in the financial system and finally the budget deficits that the income-outcome imbalance of the treasury created, caused to have troubles paying pensions to the dismissed officers. After a while, dismissal pensions came to not be paid for every dismissed officer. Although several legislative measures were taken to find a solution for the problem, the difficulty of paying the pension could not be exceeded. For this reason, a new law was prepared and it was decided to establish a fund by deductions from officers' salaries to compensate for the pensions of dismissed ones. The fund so-called Dismissal Pension Chest would save the treasury both from the pressure of paying these salaries and save the officers from being unemployed in periods of dismissal. The government approved a 1% cut from salaries and the creation of a separate office and chest in the Civil Service Retirement Chest. The management of the Civil Service Retirement Chest prepared the internal regulations for Dismissal Pension Chest which was held responsible for these salaries. In the internal regulation, it was decided to the cut of 1% in January 1892 and to pay the pensions from June of the same year.

Keywords: Officer, dismiss, pension, fund, treasury

* Bu makale "Mülkiye Tekaüd Sandığı Kuruluşu ve Faaliyetleri (1880-1890)", başlıklı doktora tezinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

** Dr., nurmanav2007@hotmail.com

Giriş

Osmanlı devlet bürokrasisinde görevden alınan bürokratlara bir ayırım yapmadan “mazul”; onlara açıkta buldukları süre boyunca ödenen aylığa “mazuliyet maaşı” denilirdi. Kimi zaman azledilen üst düzey bürokratlara mazuliyet maaşı yerine köy ve kasabaların gelirleri arpalık olarak tahsis edilirdi. Geçimlerini temin etmek amacıyla taşradaki bazı bölgelere ait gelirlerin verildiği mazul şeyhülislâmlar, naibler aracılığıyla bu kaynakları idare ederlerdi. Azledilen bazı ilmiye mensuplarına doğrudan maaş ödenirdi. Meselâ, 1854’te azledilen Şeyhülislâm Ârif Hikmet Beyefendi ayda 400, Mehmed Refik Efendi de 200 lira mazuliyet aylığı almaktaydı. Mazul memurun ölümü halinde maaşın bir kısmı ailesine tahsis edilmekte; kalanı hazineye aktarılmaktaydı.¹

Aynı veya nakdî bir gelir olan arpalık, azledilen vezirlerin yanı sıra savaşta dikkate değer hizmet vermiş olanlara, eşkıya ile mücadeleye katılanlara ve yaşlandıklarında kadınlara tahsis edilirdi. Üst düzey bürokratlara verilen arpalık 100 bin, ilmiye mensuplarına 70 bin, yeniçeri ağası için 19.999 akçe seviyesindeydi ve hazineden ödenmesi halinde de aynı rakamlar geçerliydi. Konuyla ilgili bir düzenleme bulunmaması sebebiyle verilecek mazuliyet aylığının miktarı, memurun görevi, hizmet süresi ve rütbesine göre farklılaşabilmekteydi. Memurun yeniden bir göreve tayin edilebilmesi için “cevâz-ı istihdamında”, yani istihdam edilmesinde sakınca olmadığına dair karar gerekmekteydi; aksi halde ve yargılama sonucu beraat ilâmı çıkmadığı sürece mazuliyet maaşı bağlanması mümkün değildi.² Mazuliyet maaşıyla ilgili belirtilmesi gereken bir başka özellik ilgili bürokratin emekliliğine karar verilmesi halinde aynı miktarın yaşlılık aylığına çevrilmesidir. Nitekim II. Mahmud’un (1808-1839) ölümünden sonra Abdülmecid’in (1839-1861) tahta çıkmasından yararlanarak Rauf Paşa’nın elinden sadaret mührünü alan Hüsrev Paşa, görevden alındığında kendisine 600 lira mazuliyet maaşı bağlandı ve ikinci kez azledilmesinden sonra aynı miktar aylıkla emekli edildi.³ Ayrıca Tanzimat dönemine kadar bazı bürokratlara arpalık verilmeye devam edilmiş, 1839 sonrasında görevden alınanlara mazuliyet aylığı ödenmeye başlanmıştı.⁴

Osmanlı bürokratik yapısı şekillenip, memurların sayısı arttıkça,⁵ bu aylığın tediye edilme şartları ve miktarı da değişmeye başladı. Bu çalışmada Osmanlı Devleti’nde, görevlerinden alınan memurlara mazuliyet maaşı ödenmesi için tesis edilen Mazuliyet Sandığı’nın kuruluş süreci ve bu sürece kadar olan gelişmeler incelenmektedir. Maliyenin içinde bulunduğu ve had safhaya ulaşmış nakit sıkıntısı sebebiyle Mazuliyet Sandığı’nın kurulmasına karar verilerek yasal alt yapının

¹ Mehmet İpşirli, “Tekâüt”, *Türkiye Diyanet Vakfı İslâm Ansiklopedisi*, C. 40, İstanbul, 1991, s. 340; Arpalık konusunda ayrıntılı bilgi için bkz., Cahit Baltacı, “Arpalık”, *Türkiye Diyanet Vakfı İslâm Ansiklopedisi*, C. 3, İstanbul, 1991, s. 392-393.

² Ahmet Tabakoğlu, *Toplu Makaleler I İktisat Tarihi*, Kitabevi, İstanbul, 2005, s. 322.

³ Hüsrev Paşa’nın mazuliyet aylığının emekli maaşına çevrilmesi emeklilik nizamnamesine kadar yaşlılık aylıklarında da bir düzen olmadığını göstermektedir (Nursel Manav, *Mülkiye Tekâüd Sandığı Kuruluşu ve Faaliyetleri (1880-1890)*, (Marmara Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi), İstanbul, 2014, s. 105).

⁴ Tanzimat’la birlikte memurlara maaş bağlanmaya başlandı (Akyıldız, Ali, *Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilâtında Reform*, Eren Yayınları, İstanbul 1993, s. 108).

⁵ Nezaret sistemine geçilmesinin ardından bürokratların sayısı da arttı (Bürokrasideki değişim için bkz. Carter V. Findley, *Osmanlı Devletinde Bürokratik Reform Bâbîli (1789-1922)*, İz Yayıncılık, İstanbul, 1994, s. 47-54, 98-119).

hazırlanışı ortaya konmaktadır. Çalışmada öncelikle, mazuliyet maaşının hazine kaynaklarıyla finanse edildiği ve uzun süredir devam eden bir politika olduğu gösterilmeye çalışılacaktır. Bir sosyal politika uygulaması gereği ödenen bu maaşlar için önceleri bütçe ayrılması, daha sonra devletin gelir-gider dengesindeki bozulmanın kronikleşmesi nedeniyle ödenek tahsis edilememesi ve sonuçta memur maaşlarından yapılan kesinti ile finanse edilmeye başlanma süreci ele alınacaktır. Hazinesinin nakit açığı nedeniyle mazuliyet maaşlarının ödenmesindeki sıkıntının yasal değişikliklerle giderilememesi üzerine bir fon kurulmasına yol açan gelişmelere yer verilecektir. Çalışmanın, konu hakkında literatürün oldukça sınırlı olması nedeniyle büyük ölçüde Başbakanlık Osmanlı Arşivi (BOA) belgelerine dayandığı belirtilmelidir.

1. Mazuliyet Maaşı İçin Yasal Düzenleme

XIX. yüzyılın ikinci yarısından sonra mazuliyet aylığına dair düzenlemeler hakkındaki önemli gelişme, 1860 yılında devletin teşkilat yapısında değişiklik yapıldığında ve yeni bir göreve atanmadıkları için açıkta kalan üst düzey bürokratlara bu maaşın bağlanması esnasında oldu. Bazı eyaletler ve valilikler mutasarrıflıklara dönüştürülünce görevden alınan valilere mazuliyet aylığı tahsis edildi.⁶ Bu durum, açıkta kalan bürokratlara aylık ödenmesinin giderek daha sistematik hale geldiğini göstermektedir. Zira bunun bir diğer örneği de hazinenin mültezim ve sarraflar ile arasında çıkan sorunlar nedeniyle hesapları incelemek üzere kurulan Meclis-i maliyye ile Meclis-i muhasebenin lağvedilmesinden sonra üyelerine maaş bağlanmasıdır.⁷

Mazuliyet maaşı konusunda bir başka yasal uygulama taşra yönetiminde yapılan ilk ve önemli düzenleme olan *1864 Vilâyet Nizamnamesi*'yle olmuştur. Nizamnameyle eyaletler vilâyete, vilâyetler sancaklara, sancaklar kazalara ayrıldı. Taşra yönetim idaresindeki bu önemli değişiklik, valilik görevinde bulunan müşir, mutasarrıf, kaymakam ve mal müdürlerinin bir kısmının açıkta kalmasına sebep oldu. Bunlar arasından yeni göreve atanmayan bürokratların emekli ve mazuliyet maaşı alabilmeleri için ayrıca nizamname hazırlandı. Bu kapsamda elviye mutasarrıflıkları, kaymakamlıklar ve mal memurluklarından azledilenlere mazuliyet aylığı ödendi; çalışamayacak durumdakiler emekli edildi. Hazinesinin nakit sıkıntısı nedeniyle nizamnameyle mazuliyet maaşı ödenmesine bazı sıkı kurallar konuldu. Şöyle ki, hükümetin yönetim birimlerini yeniden yapılandırma kararı nedeniyle azledilenlere mazuliyet maaşı ödenmesine ve suç işleyenlerle kamu malını zimmetine geçirenlerin bu haktan hariç tutulmasına karar verildi. Bu kişilerin kamu borçlarını ödedikten sonra aylık almaları kararlaştırıldı. Meclis-i Ahkâm-ı Adliyye'nin, mutasarrıf ve kaymakamların; Maliye Nezareti'nin de mal memurlarının gerekli şartlara sahip olup olmadıklarını incelemesinin ardından mazuliyet ve emekli aylıklarının bağlanmasına karar verildi. Mutasarrıf, kaymakam ve mal memurları üç sınıfa ayrılıp maaşları da bu sınıflara göre belirlendi. Bu aylıklar için ayrılan bütçe sınırlıydı ve bu nedenle dikkatli

⁶ Toplam 4.914 lira olan mutasarrıflıklara dönüştürülmüş valilik maaşlarının bir kısmı mazuliyet aylığı olarak ayrıldı; kalan 1.680 lira hazineye aktarıldı (16 Ocak 1860 / 21 Cemazeyilevvel 1276, İ. MMS, nr. 17/703 Lef 2).

⁷ Sadri Bey'e 57 lira, Ömer Faiz Efendi'ye 40, Eşref Bey'e 25, İsmail Bey'e 20 lira mazuliyet aylığı verilmesi kararlaştırıldı (Ahmed Akgündüz, *Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Sayıştay (Divan-ı Muhasebat)*, Sayıştay Yayını, Ankara, 1997, s. 49, 52).

bir ayarlama yapıldı. Birinci sınıftaki mutasarrıf mazullerine 15, ikinci sınıftakilere 12 ve üçüncü sınıftakilere 10; kaymakam ve mal memurlarından birinci sınıfta olanlara 7,5 ve diğerlerine sırasıyla 5 ve 3 lira maaş bağlandı. Hazinesin içinde bulunduğu durum Meclis-i Ahkâm-ı Adliyye’de, mazuller ve aynı sırada emekli edilecekler e ödenecek aylıklarla ilgili bütçenin titizlikle ele alınmasını gerekli kıldı. Azillere ve emekli edilenlere aylık 1.000 lira ödenmesi gerekmektedir. Bu sebeple Meclis-i Ahkâm-ı Adliyye’deki incelemede vali, kaymakam ve mutasarrıfların maaşları için belirli bir bütçe ayrıldı.⁸

XIX. yüzyılın ikinci yarısından sonra mali darboğazın etkileri giderek daha fazla hissediliyordu. Aktif görevdeki memurların maaşları yanında hazinesin ödemesi gereken emekli ve muhtaç aylıkları vardı. Bu maaşları her ay düzenli olarak sahiplerine tediye etmek mümkün değildi. Bu nedenle 1871 mali yılbaşında Maliye Nezareti aylıkları miktarlarına göre sıraya koyarak ödeme yapacağını duyurdu.⁹ Ekonomik krizden çıkmak bir yana şartlar giderek kötüleşmekteydi. 1873-74 yıllarında tarımda kriz yaşandı ve 1874 yılı bütçesinde 5 milyon liraya ulaşan açık olduğu için dış borçların geri ödemesi hakkında yeni bir plan yapıldı. Plan, 14 milyon liralık borç faizinin yarısının ödenmesi, kalanı için de %5 faiz öngören bir düzenlemeydi. Aynı sırada Sultan Abdülaziz tahttan indirildi; yerine geçirilen V. Murad kısa bir süre padişah olarak kaldı ve ardından II. Abdülhamid’in gelmesiyle anayasa hazırlıkları başladı; Sırbistan ve Karadağ Temmuz 1876’da Osmanlı Devleti’ne savaş ilan etti. Savaş giderleri bütçede ağır bir yük oluşturdu. Ayrıca 1877-78 Osmanlı-Rus Savaşı sonunda Rusya’nın 35 milyon liralık tazminat talebi, muharebe harcamalarının üzerine hazineye indirilen önemli bir darbe oldu. Balkanlarda kaybedilen topraklar, yüzbinlerce kişinin Anadolu’ya göç etmesine yol açarak, ayrı bir maliyete sebep oldu.¹⁰

Mali krizi derinleştiren bu gelişmeler nedeniyle hem görevdeki memurlar ve azillerin hem de emekli, dul ve yetim ile muhtaç aylıklarının hazine üzerindeki yükünü hafifletmek ve maaşları bir düzene sokabilmek amacıyla yasal çalışma başlatıldı. İlk olarak, 1876 yılında ilan edilen Kanun-i Esasî’de terfi, emeklilik ve mazuliyet maaşlarıyla ilgili haklara yer verilerek, gerekli yasaların çıkarılacağına dair kararlılık ortaya kondu. Kanun-i Esasî’deki maddelerle zorunlu bir sebeple görevden alınanlara aylık bağlanması anayasal hüküm altına alındı. Ardından bürokrasiyi oluşturan memurların emeklilik hakkı ve emekli aylıkları için 1879 yılında bir yasa hazırlandı.¹¹ Bundan çok daha önce, 1865 yılında ekonomik koşulların zorlaması nedeniyle emekli askerlerin aylıklarının düzenli ödenebilmesi amacıyla Askeri Tekaüd Sandığı kurulmuştu.¹² Memurların maaşlarından yapılacak kesintilerin bir fonda toplanarak,

⁸ Yaşlılık ve mazuliyet maaşları toplamı, mutasarrıflar için ayda 180 lira, kaymakamlar için 125 ve mal memurlarına ayrılan miktar da 75 liraydı. Mutasarrıflardan emekli edilecekler için aylık 80, mazuliyet aylıkların için 100 lira tahsis edildi. Azledilen kaymakamlara aylık 95, emeklilerine 30, mal memurları mazullerine 50, emeklilerine de 25 lira ödeme yapılması kararlaştırıldı (14 Ağustos 1867 / 13 Rabiulevvel 1284, *A. DVNS. MTAN. d.*, nr. 2, s. 111-115).

⁹ 17 Mart 1871 / 25 Zilkade 1287, *Basiret*, nr. 312, s. 1.

¹⁰ Maliye Nezaretince hazırlanan raporda hükümetin ianesini sağladığı göçmen sayısı 500.000 olarak verilmektedir (3 Eylül 1879 / 16 Ramazan 1296, *Vakit*, nr. 1389, s. 3)

¹¹ 3 Eylül 1879 / 16 Ramazan 1296, ŞD. DH, 2438/28 Lef 31. *A. DVNS. MTAN. d.*, nr. 6, s. 8-16; *Kamu Personeli Emeklilik Mevzuatı 1 (1876-1930)*, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Sayı: 1994/15, Ankara, 1994, s. 44-58.

¹² Abdullah Martal, XIX. Yüzyılda Osmanlı Ordusunda Tekaüdlük”, *Eskiçağ’dan Modern Çağ’a Ordular*

emekli olacak bürokratlara bu yolla yaşlılık aylığı ödenmesini öngören düzenleme 1881’de yapılan değişikliklerle *Memurin-i Mülkiyye Terakki ve Tekaiüd Kararnamesi*’ adı altında yayımlandı ve mazuliyet maaşları da bu düzenlemeye göre ödenmeye başlandı. Kararnamede memurların azledilme koşulları belirlenmişti. Kanuna aykırı olarak atananlar; görev yaptığı kurumun içtüzüğünü üç kez ihlal edip ceza alanlar; memuriyeti lağvedilenler; istifa edenler; devletin öngördüğü zorunlu sebepler; bir suçtan dolayı hüküm giyenler ve mesleki açıdan yetersizler azlediliyorlardı. Hazine, sicili temiz memurlarla iradeleri dışında bir nedenle azledilenlere mazuliyet aylığı ödedi. Emeklilik kararnamesinde vali mazullerine ödenecek maaşın üst sınırı 75 lira olarak belirlendi; sadrazam için bu miktar iki, rütbeli şahıslarda da bir buçuk katı olarak tespit edildi.¹³

Diğer memurlar, 1881 yılı Nisan ayından geçerli olmak üzere 75 lira mazuliyet maaşı bağlanan Trablusgarb eski valisi Nazif Paşa¹⁴ kadar şanslı değillerdi. Yalnızca vali mazulleri değil, diğer bürokratların da görevden alındıklarında hazine bütçesindeki özel bir tertipten maaşlarının dörtte biri oranında mazuliyet aylığı almaları gerekiyordu; ancak, hazinenin nakit açığı nedeniyle azledilen her memura verilemiyordu. II. Abdülhamid, 1881 yılında mazul ve görevde olan ulemanın belirlenmesini istedi. *Vakit* gazetesi, maaşlarını alamayan müderrislerin saraya verdikleri dilekçe nedeniyle padişahın bu emri verdiğini yazdı.¹⁵

1883 yılında *Memurin-i Mülkiyye Terakki ve Tekaiüd Kararnamesi*’nde yapılan tadilatla mazullere son memuriyet maaşının üçte birinden yarısına kadar değişen oranlarda aylık ödenmesi kabul edildi. Mazuliyet maaşı değişiklikten önce bürokratin yaptığı görevle orantılı olarak belirleniyordu. Mesela, Ocak 1883’te Adliye eski nazırı Ahmed Cevdet Paşa¹⁶ ve Şubat 1883’te Hariciye eski nazırı Said Paşa’ya 100’er lira,¹⁷ yine aynı tarihte Ahmed Vefik Paşa¹⁸ ve Dahiliye Nazırı Mahmud Nedim Paşa’ya 1879 yılında olduğu gibi 150’şer lira maaş bağlandı.¹⁹ Yine 1884 yılında *Memurin-i Mülkiyye Terakki ve Tekaiüd Kararnamesi*’nde bir kez daha gerçekleştirilen değişiklikle nazırların mazuliyet aylıkları arttırıldı. Bu nedenle görevden alınan Hariciye Nazırı Ârifi Paşa’ya 150 yerine 300 lira ödendi.²⁰

Bu tarihe kadar kıt kaynaklarla ve çeşitli yollarla karşılık bularak ödenen mazuliyet aylıkları, hazineyi giderek zorlamaktaydı. Az önce ifade edildiği gibi, Mart

–*Oluşum, Teşkilât ve İşlev*- Editör, Feridun M. Emecen, İstanbul 2008, s. 425; Askerî Tekaiüd Sandığı hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Yunus Özger, *Osmanlı Ordusunda Emeklilik Sistemi ve Askerî Tekaiüd Sandığı (1865-1923)*, İstanbul 2011.

¹³ N. Manav, *a.g.t.*, s. 107.

¹⁴ 21 Ağustos 1881 / 26 Ramazan 1298, İ. DH, nr. 858/68743.

¹⁵ 25 Şubat 1881 / 26 Rabiulevvel 1298, *Vakit*, nr. 1925, s. 1.

¹⁶ 9 Ocak 1883 / 29 Safer 1300, İ. DH, nr. 872/69660; 16 Ocak 1883 / 7 Rabiulevvel 1300, *Tercüman-ı Hakikat*, nr. 1377, s. 1.

¹⁷ 4 Şubat 1883 / 25 Rabiulevvel 1300, İ. DH, nr. 875/69824.

¹⁸ 5 Şubat 1883 / 26 Rabiulevvel 1300, İ. DH, nr. 874/69814; 1 Mart 1883 / 21 Rabiulahir 1300, *Tercüman-ı Hakikat*, nr. 1416, s. 1.

¹⁹ 28 Şubat 1883 / 20 Rabiulahir 1300, İ. DH, nr. 877/69980. Kararnamedeki değişiklikten önce azledilen Dahiliye Nazırı Mahmud Nedim Paşa’ya bağlanan mazuliyet maaşı eski düzenlemeye göreydi (2 Mart 1883 / 22 Rabiulahir 1300, *Vakit*, nr. 2632, s. 1).

²⁰ Kararnameye göre, mazuliyet maaşı son memuriyet maaşının yarısına kadar olabiliyordu. Nazırlara bunun iki katı maaş ödenmesine imkân tanındı (6 Temmuz 1884 / 13 Ramazan 1301, İ. DH, nr. 921/73095).

1883'te memurlara ait emeklilik kararnamesinde değişiklik yapıldığı sırada, daha az mazuliyet aylığı ödemek amacıyla bir takım önlemler alınmaktaydı. Bunlardan biri Hariciye Nezareti'nde, mazul şebenderlerin azil nedenlerini inceleyip aralarında geçerli sebep olmaksızın görevden alınanların yeniden atanmaları üzerinde çalışması amacıyla bir komisyon oluşturulması vardı. Ayrıca daha önce kurulmuş ve uzun süredir mazul bulunan Adliye Nezareti mensuplarının azil sebeplerini belirlemeyi amaçlayan Adliye Encümeni'nin de yeniden çalışmaya başlamasına karar verildi.²¹ Tüm tedbirlere rağmen maliyenin yetersiz kaynakları nedeniyle her bürokrat, hemen yeni bir görev bulamadığı gibi, mazuliyet aylığı da alamayabiliyordu. Nitekim son beş yıldır açıkta olduğu için çok zor günler geçirdiğini anlatan bir dilekçeyle Hudeyde eski mutasarrıfı Pertev Paşa, 1883 senesinde mazuliyet maaşı talep etti.²²

2. Ödenemeyen Mazuliyet Aylıkları ve Sandık Kurulması

Ordu mensupları ve bürokraside çalışanların emekli aylıkları hazine ve kurumlarca ödenirken, yukarıda bahsedilen düzenlemeyle önce Askeri Tekaüd Sandığı, sonra Mülkiye Tekaüd Sandığı kurulmuş ve maaşlardan %5 oranında yapılan kesintilerle finanse edilmeye başlanmıştı. Emekli aylıklarının yükü, asker ve memurlara aktarılmış olmasına rağmen, diğer maaşları düzenli ödemek yine de mümkün değildi. Daha önce olduğu gibi, 1886 yılında bir kez daha memur maaşlarından indirim yapıldıysa da yeterli olmadı ve bu kez hazinenin sırtında bir başka kambur olarak görülen mazuliyet aylıkları için çözüm aranmaya başlandı. Emeklilik kararnamesinde, azil ve aylık bağlanması hakkında bölüm olmasına ve bu konuda birkaç kez yapılan değişikliğe karşın, 1886 yılında Bâbiâli, bu maaşlar için yeni ve ayrı bir yasal çalışma yapılmasını istedi. Zira emeklilik düzenlemesine göre yapılan mazuliyet aylığı ödemeleri, söz konusu kararnamede birkaç kez tadilat gerçekleştirilmiş olduğu halde ciddi nakit sıkıntısı içindeki hazineyi zorlamaktaydı. Sadrazam Kâmil Paşa, gerekçe olmaksızın memuriyetten çıkarılan veya kurumlarının kapatılması nedeniyle açıkta kalan memurlara aylık ödenmesi için Şura-yı Devlet'e bir düzenleme yapılması talimatı verdi.²³ Konu üzerinde çalışmaya başlayan Şura-yı Devlet üyelerinde hâkim olan görüş, azledilen memurları memnun edecek bir maaşın ödenmesinin ve aynı anda da hazineyi büyük bir yükten kurtarmanın imkânsız olduğuydu. Bir memurun taşınması gereken vasıflara sahip olmadıkları halde atanmış olanlar yanında, birkaç kez yargılanıp zimmet suçları mahkeme kararıyla sabit bulunanlar da vardı ve ayrıca devlet, ihtiyacının iki katı memur çalıştırmaktaydı. Zaten sayıları fazla memurlar için bir de azledildiklerinde hazineye yeni bir yük getirmek doğru değildi.

Üyelerin bu görüşleri doğrultusunda Şura-yı Devlet'te hazırlanıp Sadrazam Kâmil Paşa'nın başkanlığındaki Meclis-i Vükelâ'ya sunulan nizamnamede azledilme nedenleri; görevini yerine getiremeyecek derecede malul olmak, işten çıkarılmaya yol açacak bir nedenden ötürü ceza almak, görevi nedeniyle yargılanıp hüküm giymek, kurumların lağvedilmesi ve yaşlanmak olarak tespit edildi. Düzenlemede azil nedenleri arasına memurun istifasına ilâveten ölümünün de eklenmesi dikkat

²¹ 6 Mart 1883 / 26 Rabiulahir 1300, *Tercüman-ı Hakikat*, nr. 1420, s. 1.

²² 2 Nisan 1883 / 24 Cemazeyilevvel 1300, İ. DH, nr. 880/70200.

²³ 1 Eylül 1886 / 2 Zilhicce 1303, ŞD, 2509/4 Lef 1.

çekicidir.²⁴ Şura-yı Devlet üyeleri, nizamname yayımlanmadan önce, Sicill-i Ahval Komisyonu'nun²⁵ o zamana kadar azledilmiş memurlar hakkında inceleme yapmasını ve bunların hangi sebeplerle açığa alındıklarının belirlenmesini önerdi. Taşradaki tahsildarlık, âşar ve ağnam memurluklarının lağvedilmesi nedeniyle, çoğu 15, 20 yıldır açıkta bulunanların mazuliyet aylığı için başvurularından endişe edilmekteydi. Üstelik hazinenin bunlara maaş ödeyecek nakdi yoktu. Yaşları 70-75 arasındaki memurların emekliliğine; işledikleri küçük çaplı suçlar nedeniyle hüküm giyip Sakız, Amasya gibi mutasarrıflıklara atananların açığa alınmalarına karar verildi. Üç kez yargılanıp zimmetlerinde kamu alacağı olup olmadığına bakılmaksızın ve padişahın onayı alınmadan atananlarla, yetersizlik sebebiyle azledilip yeniden tayin edilenlere maaş ödenmemesi, aksi takdirde memurluktan atılmaları planlandı. Şura-yı Devlet üyelerinin bu yasal düzenlemeyle mazuliyet maaşlarının hazine tarafından ödenmek yerine Mülkiye Tekaid Sandığı'na aktarılması önerisi ise Meclis-i Vükelâ tarafından düzenlemeden çıkarıldı. Nihayet, hükümet Ekim 1886'da kararnameyi onayladı.²⁶

1886 yılının son aylarında kabul edilen bu kararnamenin ardından mali darboğaz nedeniyle sadece maaşlarda indirim yapılmadı; ayrıca, bir kez daha tensikata başvurularak, 1887 yılında dairelerdeki memur sayısında indirime gidildi. Adalet Nezareti'nde islahat yapmak üzere kurulan komisyonca, ülke genelindeki sorgu hâkimleriyle İstanbul'daki mahkemelerde istihdam edilen hademe ve mübaşirlerin hizmet süreleri gözden geçirildi. Komisyon üyeleri emekli edilebilecek çalışanları belirledi.²⁷ Meclis-i Vükelâ, 1888 Temmuz'unda bütçe açığını azaltmak amacıyla kurumların tahsisatlarının indirilmesine karar verdi ve mülkiye dairelerinin payında %5 indirim yaptı. Bu tasarrufun ayrıntıları açıklanmadı; ama tahsisattaki azalmanın maaşlardan yapılacağı tahmin edilmekteydi.²⁸

Ekim 1886'daki kararname ile mazuliyet aylıkları bir disipline sokulmaya çalışıldıysa da hazinenin içinden çıkamadığı nakit sıkıntısı yasal düzenlemelerin neredeyse tümünü uygulanamaz duruma getirdiğinden çözüm olmadı. Memur maaşlarını tediye zorlanan hazinenin, diğer cari harcamaların yanında mazuliyet aylıklarını da ödemesi neredeyse olanaksızdı. Nihayetinde 1886'da yürürlüğü giren kararnameye rağmen, bu maaşların tediyesinin iyice sorunlu hale gelmesi ve muhtemelen mazullerin yakınmalarının saraya kadar ulaşması üzerine II. Abdülhamid, azledilmiş memurların durumuna hemen çözüm bulunmasını emredince, Şura-yı Devlet'e yeni bir kararname hazırlanması talimatı verildi.

Şura-yı Devlet üyelerince hazırlanan ve Eylül 1891'de tamamlanan taslağın öncekinden ayrıldığı ana nokta, memur maaşlarından %1 aidatla bir fon oluşturulması ve mazuliyet aylıklarını da hazinenin değil, bu kesintileri toplayacak Mülkiye Tekaid Sandığı'nın ödemesiydi. Hükümetin bazı değişikliklerle kabul ettiği *Mazuliyet Maaşı*

²⁴ 10 Ekim 1886 / 11 Muharrem 1304, MV, 13/9.

²⁵ Sicill-i Ahval Komisyonu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Gülden Sarıyıldız, *Sicill-i Ahval Komisyonu'nun Kuruluşu ve İşlevi (1879-1909)*, Der Yayınları, İstanbul, 2004.

²⁶ Şura-yı Devlet'e göre, mazuliyet maaşı hazine tarafından veya diğer ülkelerde olduğu gibi, Mülkiye Tekaid Sandığı kaynaklarıyla ödenebilirdi (ŞD, 2509/4 Lef 2). Mazuliyet maaşı için başvuranlara verilecek aylık miktarını belirleyen kararnamenin evrak odasında saklanması kararlaştırıldı (10 Ekim 1886 / 11 Muharrem 1304, MV, 13/9).

²⁷ 20 Kasım 1887 / 4 Rabiulahir 1305, *Tercüman-ı Hakikat*, nr. 2834, s. 1.

²⁸ 25 Temmuz 1888 / 16 Zilkade 1305, *Tercüman-ı Hakikat*, nr. 3020, s. 2-3.

Kararnamesi' ne göre, azillere aylıkları hazine yerine memur maaşlarından %1 oranında yapılacak kesintiyle Mülkiye Tekaüd Sandığı bünyesinde kurulacak fon tarafından ödenecekti. Meclis-i Vükelâ, sadece üst düzey bürokratlara bağlanan mazuliyet maaşlarının yüksek olduğu gerekçesiyle bunların eskisi gibi hazineden karşılanmasına karar verdi. Kararnameyle daha az mazuliyet aylığı ödemek için istihdam edilebilme şartlarını taşıyan memurların azledilmemeleri temin edildi.

Kararnamede, maaş alabilmek için gerekli şartlar; kurumun veya memuriyetin lağvedilmesi, hükümet kararıyla görevden alınma ve hastalanma olarak belirlendi. Bu sebeplerden biri yüzünden son beş yıl içinde görevden alınanlara aylık verilmesine imkân tanındı. Memuriyeti nedeniyle yargılanıp hüküm giyenler ve görevi kötüye kullandıkları için üç kez azledilenlere maaş ödenmemesi kararlaştırıldı. Kamu kaynaklarını zimmetlerine geçirenler, borçlarını ödeyip yeniden memuriyete dönmeleri halinde mazuliyet aylığı alabilirlerdi. Maaş hakkı için en az 15 yıl kıdeme sahip olma şartı getirildi. Görüldüğü üzere maaş alabilme şartları oldukça zorlaştırılmıştı. Ayrıca mazul memurlara, ticaret ve zanaata atılmaları veya bir şirkette çalışmaları durumunda aylık verilemezdi. Mazuller ve mazuliyet maaşı aldığı esnada bir suçtan dolayı mahkûm olanlarla, iki kez teklif edilen görevi kabul etmeyenlerin aylıkları kesilecekti. Kararnameyle aylık bağlanma oranları belirlendi ve 15-20 yıl arasında görev yapanlara son aylıklarının dörtte biri; 20-25 yıl arasındakilere üçte biri ve 30 yıl kıdemi bulunanlara da yarısının bağlanmasına karar verildi. Maaşların, Mülkiye Tekaüd Sandığı bünyesinde oluşturulacak ayrı bir kısım tarafından ödenmesi; malullerin de mazuliyet aylığı bağlanmak yerine emekliliğe sevk edilmeleri; yeniden atanananlarla ölenlerin maaşlarının kesilmesi kararlaştırıldı. Maaşlardan %1 oranında kesinti yapılması ve Mülkiye Tekaüd Sandığı bünyesinde ayrı bir kalem ve Mazuliyet Sandığı oluşturulması kabul edildi.²⁹ Mülkiye Tekaüd Sandığı, bu maaşlardan sorumlu tutulan Mazuliyet Sandığı için içtüzük hazırladı. İçtüzükte, 1892 yılı Ocak ayında %1'lik kesintiye başlanmasına karar verildi. Aynı yılın Haziran ayından itibaren de aylıkların ödenmeye başlanması kararlaştırıldı.³⁰

Kararnamenin kabul edildiği esnada hazinenin ödemekte zorlandığı mazuliyet maaşlarının aylık toplamının 3.590 lira olması, nakit sıkıntısının boyutunu göstermesi bakımından önemlidir. Bu miktarın 2.707 lirası İstanbul'da görevden alınan memurlara, 658 lirası vilâyetlerdekilere ve 145 lirası da yurtdışındakilere ödenmekteydi.³¹

Ordu mensupları ve bürokratlara mazuliyet maaşı ödemesi İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin iktidara geldiği dönemde de devam etti. Mazuliyet maaşı hakkındaki son düzenleme 1923 yılında yapıldı. Memurlardan mebus olanların mebuslukları müddetince son memuriyetleri maaşı esas olarak tekaüd ve mazuliyet aidatı verdikleri halde emekli ve mazuliyet haklarından istifade etmelerine karar verildi.³²

²⁹ 29 Aralık 1891 / 27 Cemazeyilevvel 1309, İ. MMS, nr. 127/5446 Lef 1 ve 9; *A. DVNS. NZAM. d*, nr. 5, s. 198-203; 5 Ocak 1892 / 4 Cemazeyilahir 1309, *Takvim-i Vekayi*, nr. 174, s. 1-2.

³⁰ N. Manav, *a.g.t.*, s. 112.

³¹ 29 Aralık 1891 / 27 Cemazeyilevvel 1309, İ. MMS, nr. 127/5446 Lef 6.

³² *Kamu Personeli Emeklilik Mevzuatı I*, s. 622.

Sonuç

Bu çalışmada Osmanlı Devleti'nde görevlerinden azledilen memurlara ödenen mazuliyet aylığının yasal altyapısının oluşturulması sürecindeki gelişmeler ele alınmıştır. Bilindiği üzere, Osmanlı Devlet bürokrasinin şekillenmeye başladığı dönemden itibaren, çeşitli nedenlerle görevden alınanlara, maaş veya arpalık gibi farklı isimler altında gelir tahsis edilmişti. Maaş belirli bir nizamla bağlı olmasa da bürokratin rütbesi ve görevine bağlı olarak, hazinece tediye edilmekteydi. 19. yüzyılın ortalarından itibaren, giderlerin artması, buna karşılık gelirlerin azalmasıyla maliyenin giderek daha sorunlu dönemler yaşaması neticesinde hazinenin nakit krizinin aşılabilmesi, aktif görevdeki memurlar gibi azledilenlerin maaş ödemelerini zora soktu. Devletin idari teşkilatındaki değişiklik veya bürokrasiyle ilgili çeşitli düzenlemeler esnasında görevden alınanlara ödenen mazuliyet aylığı hakkında yasal alt yapı oluşturulsa da bu maaşların tediyesini düzene sokamadı. Bunun en önemli sebebi, ekonomik zorluktu. Bu zorluk neticesinde ilk olarak emekli aylıkları, memurların maaşlarından yapılan kesintiyle karşılanmaya başlandı. Bir süre daha azledilenlerin aylıkları hazine kaynaklarından ödense de 1886 yılında maaş tediyesi hakkında belirli kısıtlamalar getirilmeye başlandı. Nihayetinde hazine kaynaklarının yetersizliği nedeniyle 1891 yılında memurların maaşlarından %1 oranında kesinti yapılması ve maaşların bu yolla oluşacak fondan ödenmesi için bir sandık kurulması yoluna gidildi. Bu düzenlemeyle mazuliyet aylığı için sıkı kuralları getirildi.

KAYNAKÇA

- AKGÜNDÜZ, Ahmed, *I Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Sayıştay (Divan-ı Muhasebat)*, Sayıştay Yayını, Ankara, 1997.
- AKYILDIZ, Ali, *Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilâtında Reform*, Eren Yayınları, İstanbul, 1993.
- BALTACI, Cahit, "Arpalık", *Türkiye Diyanet Vakfı İslâm Ansiklopedisi*, C. 3, İstanbul, 1991, s. 392-393.
- FINDLEY, Carter V., *Osmanlı Devletinde Bürokratik Reform Bâbüâli (1789-1922)*, İz Yayıncılık, İstanbul, 1994.
- İPŞİRLİ, Mehmet, "Tekâüt", *Türkiye Diyanet Vakfı İslâm Ansiklopedisi*, C. 40, İstanbul, 1991, s. 340.
- MANAV, Nursel, *Mülkiye Tekâüd Sandığı Kuruluşu ve Faaliyetleri (1880-1890)*, (Marmara Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü, Yayımlanmamış Doktora Tezi), İstanbul, 2014.
- MARTAL, Abdullah, "XIX. Yüzyılda Osmanlı Ordusunda Tekâüdlük", *Eskiçağ'dan Modern Çağ'a Ordular-Oluşum, Teşkilât ve İşlev*, Ed. Feridun M. Emecan, Kitabevi, İstanbul, 2008.
- ÖZGER, Yunus, *Osmanlı Ordusunda Emeklilik Sistemi ve Askeri Tekâüd Sandığı (1865-1923)*, IQ Yayınları, İstanbul, 2011.
- SARIYILDIZ, Gülden, *Sicill-i Ahval Komisyonu'nun Kuruluşu ve İşlevi (1879-1909)*, Der Yayınları, İstanbul, 2004.
- TABAKOĞLU, Ahmet, *Toplu Makaleler I İktisat Tarihi*, Kitabevi, İstanbul, 2005.

TC. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Sayı: 1994/15, *Kamu Personeli Emeklilik Mevzuatı I*, Ankara, 1994.

GAZETELER

- Basiret
- Takvim-i Vekayi
- Tercüman-ı Hakikat
- Vakit

ARŞİV KAYNAKLARI

A. Başbakanlık Osmanlı Arşivi (BOA)

1. Belgeler³³.

- a. İrade Tasnifi
 - İrade, Dahiliye (İ.DH)
 - İrade, Meclis-i Mahsus (İ.MMS)
- b. Meclis-i Vükelâ (MV)
- c. Şura-yı Devlet
 - Şura-yı Devlet (ŞD)

2. Defterler

- Bab-ı Asafî Divan-ı Hümayûn (A. DVNS. MTAN. d, nr. 2)
- Bab-ı Asafî Divan-ı Hümayun Nizamât Defterleri (A. DVNS. NZAM. d, nr. 5)

³³ Arşiv belgelerinin numaraları metinde gösterildiği için kaynakçada belirtilmemiştir.