

VERGİ İADESİ VE VERGİ ADALETİ (*)

Doç. Dr. Süleyman ÖZMUCUR
Boğaziçi Üniversitesi
Öğretim Üyesi

Verginin beyan edilen gelirden alınması veya kaynakta kesilmesi vergi adaleti açısından önemli sorunlar yaratabilmektedir. Özellikle enflasyon ve/veya faiz oranının yüksek olduğu dönemlerde vergileri kaynakta kesilenler mağdur olabilmektedirler. Ücretlilere ve maaşlılara yapılan vergi iadesini vergi adaletsizliğini azaltmaya yönelik zorunlu bir girişim olarak düşünmek gerekir. Bu makalede vergileri farklı biçimde kesilen iki grubun ödedikleri farklı vergileri sayısal örneklerle göstermek amaçlanmıştır.

Aylık geliri G olan iki mükellef düşünelim. Birinci mükellef beyannameye tabiidir, ikincisi ise maaşını aldığı anda vergisini vermektedir. Muafiyet, en az geçim indirimi, aile büyüklüğü gibi konular bu makalenin çerçevesi dışında tutulacaktır. Aynı gelire sahip iki mükellefin vergi oranları da aynıdır. Ortalama vergi oranı için "a" simgesini kullanalım.

1984 yılında her ay G geliri olan birinci mükellef, 1985 yılı Mart ayında (basitleştirmek için bir defada ödediğini düşünelim) aşağıdaki vergiyi ödeyecektir:

(*) Eylül 1984'de kaleme alınmıştır.

$$V_b = 12 G a$$

İkinci kişinin vergisi kaynakta kesilmektedir. Her ay $V_k = Ga$ tutarında vergi verecektir. Yıllık vergiler eşit görünmektedir. Ancak ödeme zamanındaki farklılık dikkate alındığında iki kişi arasındaki vergi yükünün farklı olduğu görülecektir. Bu sonuç iki biçimde yorumlanabilir. Birincisi, vergisi kaynakta kesilen kişi o aya ait vergi tutarının getireceği faizden yoksun kalmaktadır. İkincisi, vergisi kaynakta kesilen kişi vergiyi ödediğinde paranın değeri daha yüksektir, alım gücü daha fazladır. Dolayısı ile geciktirilmiş verginin gerçek (reel, fiyat artışlarından arındırılmış) değeri daha düşüktür. Vergisi kaynakta kesilen kişi Ocak ayında vermiş bulunduğu V_k tutarındaki vergiyi tutup bir yıl sonra Mart ayında (14 ay sonra) verseydi $V_k (1+r)^{14}$ tutarında faiz geliri elde edecekti (r , aylık faiz oranı/100). Şubat ayı gelirini gelecek yılın Mart ayında (13 ay gecikme ile) verseydi:

$V_k (1+r)^{13}$ tutarında faiz geliri elde edecekti. Benzer şekilde diğer aylara ait olan faiz geliri de hesaplanır. Bunların toplamı 1984 yılında her ay ödenmiş olan vergilerin 1985 yılı Mart ayındaki değerini verir.

$$V_m = \sum_{t=1}^{12} V_k (1+r)^{15-t} = aG \sum_{t=1}^{12} (1+r)^{15-t} = aGE,$$

$$E = \sum_{t=1}^{12} (1+r)^{15-t} \quad (1)$$

Vergisi kaynakta kesilen ile beyan usulü vergi veren arasındaki vergi farkı,

$$F = V_m - V_b = a G E - 12 a G = a G (E - 12) \quad (2)$$

Aylık ve yıllık oranları ile E değerleri Tablo 1'de verilmiştir. Tarafımızdan hesaplanan bu değerlere göre aylık faiz oranı yüzde 1 ise E değeri 13,066795'dir. Yani iki mükellef arasındaki vergi farkı 1,066795 $a \cdot G$ 'dir. Aylık gelir 50000 ve vergi oranı yüzde 30 ise, vergi farkı 16001,925 ((1,066795) (50000) (0,30)) olarak hesaplanır. Tablo 2 ise aylık faiz oranının yüzde 3,5 (yıl-

lık yüzde 51.1), aylık gelirin 30000 ve vergi oranının yüzde 30 olduğu durumda toplam vergiyi vermektedir. Bu miktar 145705.2 dir. Eğer vergi beyan usulü verilseydi, ödenecek vergi 108000 (15 (30000) (0.3)) olacaktır. Yani yıllık vergi farkı 37705.2 olmaktadır.

Tablo 3 aylık faiz oranının yüzde 3.5 olduğu durumda çeşitli gelirlerin elde ettiği iadeleri ve verdikleri farklı vergileri göstermektedir. Hesaplamalarda 1984 yılı için geçerli olan vergi, ve vergi iade oranları kullanılmıştır. Vergi oranı 1 milyon TL. kadar yüzde 30, 1 milyon - 3 milyon arası için ilk 1 milyondan 300000, 1 milyonun üstünden yüzde 35, 3 milyon - 5 milyon arası için ilk 3 milyon için 1 milyon, fazlası için yüzde 43 olarak belirlenmiştir. Vergi iade oranları ise 360000'e kadar olan gelirden yüzde 10, 360000 - 1200000 arasındaki gelirin ilk 360000 için yüzde 10, fazlası için yüzde 5, 1200000'i aşan gelirler için ilk 1200000 için yüzde 6.5, fazlası için yüzde 2 olarak kabul edilmiştir.

Tablo 3'de görüldüğü gibi vergi iadesi, farklı ödemedi den dolayı ortaya çıkan adaletsizliği telafi etmekten uzaktır. Yıllık geliri 360 bin olan grubun kayıplarının yüzde 95.48'i karşılanabilmiştir. Yıllık geliri 1 milyon 200 bin TL. olan kişinin kaybının ancak yüzde 60.38'i telafi edilmiştir. Bu açıdan bakınca vergi iade oranının aylık 50000'e kadar geliri olana yüzde 15'e çıkarılması olumlu bir tutumdur. Tabloda da görüldüğü gibi gelir arttıkça telafi edilen kayıp oranı düşmektedir. Bu vergileri kaymakta kesilenler arasındaki gelir eşitsizliğini azaltıcı yönde etki yaratır. Ancak asıl önemli olan değişik biçimde vergi verenler arasındaki eşitsizliğin azaltılmasıdır. Vergi iadesi sisteminin bu yönde fazla bir katkısı olamamaktadır.

Vergi iadesi oranı ne olmalıdır? Yıllık vergi farkını telafi edebilmelidir. İade oranı "b" ise yıllık vergi iadesi:

$$I = b \cdot 12 \cdot G$$

Vergi iadesinin vergi farkına eşitlendiği oranı bulmak için:

$$I = F$$

$$b \cdot 12 \cdot G = a \cdot G (E - 12)$$

veya

$$b = (a / 12) (E - 12)$$

(3)

Eğer fark aynı ay içinde karşılanacaksa, vergiyi kaynaktan kesilenin vergi oranını a değil " $a-b$ " olarak düşünmek gerekir. Dolayısı ile vergi farkı:

$$F = V_m - V_b = (a-b) G E - 12 a G$$

Vergi farkını sıfır yapan vergi iadesi oranı:

$$b = (a/E) (E - 12) \quad (4)$$

Eğer vergi iadesi üç ayda bir yapılacaksa vergi farkı ve bu farkı ortadan kaldıran vergi iade oranı:

$$F = V_m - V_b = (a G E - 4 b G D) - 12 a G, \quad D = \sum_{t=1}^3 (1+r)^t$$

$$b = (a / (4 D)) (E - 12) \quad (5)$$

Tablo 4 yüzde 30 vergi oranı olduğu durumda, gerekli vergi iade oranlarını vermektedir. Bu tabloya göre aylık faiz oranı yüzde 3.5 ise vergi iade oranı 10.47 olmalıdır. Eğer vergi iadesi üç ayda bir yapılıyorsa iade oranı yüzde 9.77 olmalıdır. Bugün 30000 lira aylık gelire sahip olan bir kişinin yüksek faiz oranından dolayı ve vergisinin kaynaktan kesilmesinden dolayı ortaya çıkan kaybı dahi telafi edilememektedir. Kiranın kapsam dışı tutulması düşük gelirli olanların bu kaybın tamamını telafi etme olanağını ortadan kaldırmıştır. Ayrıca bu tutum gelirdeki eşitsizliği azaltma etkisini de sınırlı kılmıştır. Çünkü düşük gelir gruplarında kiranın toplam gelir içindeki payı yüksek gelir gruplarına nazaran daha fazladır. Tablo 5 Devlet İstatistik Enstitüsü tarafından yapılmış olan tüketici harcamaları anket sonuçlarına dayanarak yaptığımız hesapları vermektedir. 1979-1984 döneminde gelir ve tüketim kalıplarında bir değişiklik olmadığı varsayımı altında 1984 yılında aylık geliri 30 bin TL olan bir hane halkının verdiği kiranın gelirinin yüzde 7.68'ini oluşturduğu görülür. Bu oran aylık geliri 80 bin olan için yüzde 4.726, geliri 150 bin olan için ise yüzde 3.197'dir. Bu oranların çok düşük olduğu hemen görülecektir. Bunun nedeni kira artışlarını gerçeğe yakın biçimde gösteren bir endeksin mevcut olmamasıdır. Ancak burada önemli olan kiranın gelir içindeki payının gelir arttıkça düşüştüğüdür ve Tablo 5 bunu açık olarak göstermektedir. Yani kiranın vergi iadesi kapsamı dışında tutulması düşük gelirli olanların

aleyhine olmuştur. Önümüzdeki yıl kiranın da belli ölçüde kapasama alınması yerindedir. Bu tutum gelir bölüşümünü olumlu biçimde etkileyeceği gibi kira gelirlerinin belirlenmesinde bir otokontrol unsuru da olabilecektir.

Enflasyonun etkisi faiz oranının etkisi ile aynı olmaktadır. Eğer aritmetik oran (veya toplam) kullanılırsa (katlamalı olmayıp, her ay belli bir oranda):

$$V_m = a G H$$

$$H = \sum_{k=3}^{14} (1+k r) = 12 + r \sum_{k=3}^{14} k = 12 + 102 r \quad (6)$$

Tablo 1'de verilen H değerleri kullanılarak, vergi farkı ve gerekli iade oranı hesaplanabilir:

$$F = V_m - V_b = a G H - 12 a G = aG (H-12) = 102 a G r, \text{ ve}$$

$$12 b G = 102 a G r, \text{ dolayısı ile } b = 8.5 ar$$

Eğer aylık ortalama enflasyon oranı yüzde 4 ise ve vergi oranı yüzde 30 ise, vergi iade oranı yüzde 10.2 olmalıdır.

Tablo 1

Aylık ve Yıllık Faiz ve/veya Enflasyon Oranları, E ve H Değerleri

Aylık Oran (Yüzde)	Yıllık (Bileşik) (Yüzde)	Yıllık (Aritmetik) (Yüzde)	E Değeri (Denklem 1)	H Değeri (Denklem 6)
0.25	3.041596	3.0	12.257859	12.255
0.50	6.167781	6.0	12.521522	12.510
0.75	9.380690	9.0	12.791123	12.765
1.0	12.682503	12.0	13.066795	13.02
1.25	16.075452	15.0	13.348678	13.275
1.50	19.561817	18.0	13.636912	13.53
1.75	23.143931	21	13.931643	13.785
2.00	26.8241	24.0	14.233016	14.04
2.25	30.60499	27.0	14.541193	14.295
2.50	34.488882	30.0	14.856301	14.55
2.75	38.478378	33.0	15.178524	14.805
3.0	42.576089	36.0	15.508013	15.06
3.25	46.784678	39.0	15.844935	15.315
3.50	51.106866	42.0	16.189455	15.57
3.75	55.54543	45.0	16.541748	15.825
4.0	60.103222	48.0	16.901987	16.08
4.5	69.588143	54.0	17.647029	16.59
5.0	79.585633	60	18.426063	17.10
5.5	90.120749	66.0	19.240638	17.61
6.0	101.319647	72.0	20.092369	18.12
6.5	112.909624	78.0	20.982944	18.63
7.0	125.219159	84	21.914122	19.14
8.0	150.817012	96.0	23.905713	20.16

Tablo 2

Faiz Oranı ve Verginin Gelecekteki Değeri

Dönem (t)	Bileşik Faiz ($r = 0.035$)	15 - t	Dokuz Bin TL. Aylık Verginin t Dönemindeki Değeri
1	1.0350	14	
2	1.071225	13	
3	1.10871788	12	9978.5
4	1.147523	11	10327.7
5	1.187686	10	10689.2
6	1.229255	9	11063.3
7	1.272279	8	11450.5
8	1.316809	7	11851.3
9	1.362897	6	12266.1
10	1.410599	5	12695.4
11	1.4599697	4	13139.7
12	1.51106866	3	13599.6
13	1.56395606	2	14075.6
14	1.61869432	1	14568.3
3 den 14 e Toplam	16.189455		145705.2

Tablo 3

Aylık Faiz Oranının 3.5 % Olduğu Durumda Vergi Farkı

Yıllık Gelir (Bin TL.)	Yıllık Vergi (Bin TL.)	Vergi Oranı (Yüzde)	Yıllık Vergi İadesi (Bin TL.)	Vergi İadesi Oranı (Yüzde)	Vergi Yıllık Farkı (Denklem 2) (Bin TL.)	Vergi İadesi Nedeniyle Vergi Farkı Telafi Edilmiş Vergi Farkı Oranı (Yüzde)
360	108	30.0	36	10.0	37.705	95.48
600	180	30.0	48	8.0	62.842	76.38
960	288	30.0	66	6.875	100.546	65.64
1200	370	30.83	78	6.5	129.175	60.38
1800	580	32.22	90	5.0	202.490	44.45
2400	790	32.92	102	4.25	275.806	36.98
3600	1258	34.94	126	3.5	439.195	28.69
4800	1774	36.96	150	3.125	619.341	24.22

a) 2595 sayılı Kanunla yapılan değişikliklere göre, aylık gösterge tablosu değiştirilmiş ve bazı görevler için verilen ek göstergeler yeniden tespit edilmiştir. Böylece kadrosuzluk nedeniyle üst derecelere yükseltilmeyen memurların maddi bakımdan uğrayacakları kayıplarını gidermek amacıyla her derecenin 4'ncü kademesi bir üst derecenin birinci kademesi rakamına eşit bir hale getirilmiştir.

Derece yükselmesindeki süre kaydı aranmaksızın 1-4'ncü derece kadrolara atanma usul ve şartlarında değişiklik yapılmak suretiyle evvelce atandıkları kadro aylıklarını almakta olan bu gibi personele, kazanılmış hak aylıkları ödenmekle birlikte atandıkları kadro ile ilgili sadece ek gösterge ve diğer haklarından yararlanabilmeleri sağlanmıştır.

Devlet memurlarına ödenmekte olan zam ve tazminatlara ilâveten, görevlerinin yetki, sorumluluk ve nitelikleri dikkate alınarak, en yüksek devlet memuru aylığının % 20'sine kadar, Bakanlar Kurulunca belirlenecek esas ve ölçüler içinde özel hizmet tazminatı verilmesi sağlanmıştır.

b) 2670 sayılı Kanunda yapılan değişiklik ile devlet memurlarının görev ve sorumlulukları yeniden düzenlenmiş ve memurların Kanun, tüzük ve yönetmeliklerde belirtilen esaslara uymaları, amirleri tarafından verilen görevleri yerine getirmeleri, bu görevlerin iyi ve doğru olarak yürütülmesinden amirlerine karşı sorumlu oldukları hususlarına açık bir şekilde yer verilmiştir. Bu arada disiplin hükümlerinde yapılan değişiklik ile de, disiplin cezalarının uygulanacağı fiil ve haller yeniden tespit olunarak, kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesini sağlamak üzere, kamu personeli arasında gerekli disiplin ve otoritenin tesisi amaçlanmıştır.

c) 199 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 21.5.1984 tarihinden geçerli olmak üzere, 657 sayılı Kanunun 68'nci maddesinin (b) bendi değiştirilmek suretiyle, derece yükselmesindeki süre kaydı aranmaksızın 1 ile 4'ncü derece kadrolara atanan kimselere, atandıkları kadronun aylık ve ek göstergesi dahil diğer tüm haklarının verilmesi sağlanmıştır.

d) Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilen 24 Nisan 1984 tarih ve 2999 sayılı Kanunla, devlet memurları ve

diğer kamu görevlilerinin çalışmalarında etkinliği artırmak, mali ve sosyal haklarında iyileştirmeler yapmak amacıyla, Kanun Hükmünde Kararname çıkararak çeşitli kamu personel yasalarında değişiklik yapılması konusunda Bakanlar Kuruluna yetki verilmiştir.

1984 mali yılı sonuna kadar geçerli olan bu yetkiye dayanılarak kısa bir süre içerisinde gerçekleştirilen çalışma ile 241 sayılı Kanun Hükmünde Kararname hazırlanmış ve 29 Haziran 1984 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanarak 1 Temmuz 1984 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu kanun hükmünde kararnamenin uygulaması da dikkate alınmak suretiyle devam ettirilen çalışmalar, 12 Aralık 1984 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan 243 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin yayınlanmasıyla sonuçlandırılmış bulunmaktadır.

241 ve 243 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameler ile devlet memurları ve diğer kamu görevlilerinin hizmete alınma; sınıflandırma; hizmet şartları ve şekilleri; mali ve sosyal hakları ile tazminat ve yardımlarına ilişkin olarak çeşitli kanunlarda yer alan hükümler değiştirilmiş, 29 Haziran 1984 ve 13 Aralık 1984 tarihli Resmi Gazete'lerde yer alan dört adet Bakanlar Kurulu Kararıyla da bu konudaki tedbirler paketi tamamlanarak bir bütün olarak uygulamaya konulmuştur.

aa) Devlet memurlarının hizmet şartları ile ilgili düzenlemeler :

Devlet Memurları Kanunu'nda yapılan bir değişiklikle, başarılı olduğu tespit edilen her memurun herhangi bir işleme gerek olmaksızın kademe ilerlemesi yapması sağlanmıştır. Böylece yüzbinlerce memurun kademe ilerlemesi yapmalarına ilişkin formaliteler kaldırılarak idarenin işleri kolaylaştırılmış ve bu formalitelerden doğan gecikmeler, dolayısıyla ilgililerin mağdur olmaları önlenmiştir.

Devlet memurlarının hizmete alınma şartlarında yapılan değişiklikle kaçakçılık, resmi ihale ve alımlara fesat karıştırma ve devlet sırlarını açığa vurma gibi suçlardan hükümlü bulunanların devlet memurluğuna girmeleri önlenmiştir.

Devlet memurluğuna giriş için merkezi sistemle sınav yapılması yerine sınavların kurumlar tarafından yapılması esası getirilmiştir.

Kadrosuzluk nedeniyle derece terfi yapamayan memurların, kadro sağlanıncaya kadar kazanılmış hak aylıklarının bir üst dereceye yükseltilmesi; kadro sağlandığında ise iki veya daha üst derecedeki kadrolara doğrudan atanmaları imkanı getirilerek mağdur olmaları tamamen önlenmiş bulunmaktadır.

Başarılı olan devlet memurlarının aylık derecelerinin yükseltilmelerinde dikkate alınmak üzere bir kademe verilmesi sağlanmıştır. Başarılı memurlar bu şekilde bir yıl kıdem almış olacaktadırlar.

Öğrenim durumları nedeniyle belirli bir derecenin üzerine yükselmeleri mümkün bulunmayan memurlardan başarılı olanların kazanılmış hak aylıklarının bir üst dereceye yükseltilmesi sağlanmıştır.

Devlet memurlarının sicil sistemi yeni esaslara bağlanmış ve sicilde not esası getirilmiştir. Bu şekilde memurlara terfi ve yükselmeleri objektif esaslara bağlanmıştır.

Devlet memurlarının atamalarında eř ve sağlık durumunun gözönünde bulundurularak aile biriminin muhafazasına önem verilmiş ve atamalarda koordinasyon sağlanması esas alınmıştır.

bb) Devlet memurlarının mali ve sosyal hakları ile ilgili düzenlemeler :

Devlet memurları ve diğer kamu görevlilerinin aylıklarının hesaplanmasında esas olan ve Bütçe Kanunlarıyla tesbit edilen katsayının, genel geçim şartları ve devletin mali imkânları birlikte dikkate alınmak suretiyle yılın ikinci yarısı için Bakanlar Kurulu tarafından belirlenmesi imkânı getirilmiştir.

Devlet memurları ve diğer kamu görevlilerinin yararlanmakta oldukları ek göstergelerde, Kanun Hükmünde Kararnameler ve bunlara dayanılarak çıkarılan Bakanlar Kurulu Kararlarıyla önemli artışlar sağlanmıştır.

Ek göstergelerin 1987 yılına kadar kademeli şekilde artırılması öngörülmüş ve giderek görevin önemi ve sorumluluğu ile bağlantılı olarak ücret yelpazesinde makul bir açıklık sağlanması amaçlanmıştır.

Devlet memurlarının sınıflarına ve görevlerine göre değişik oranlarda uygulanan "özel hizmet tazminatı" ile bu tazminata karşılık olmak üzere değişik adlarla ödenen tazminat miktarlarında hizmet gereklerine uygun yeni artışlar sağlanmıştır.

Devlet memurlarına ve kamu görevlilerine müteakip ayın aylığına mahsuben avans verilmesi imkânı getirilmiştir.

Devlet memurları ve kamu görevlilerini çalışmalarında teşvik etmek amacıyla öteden beri mevcut olan fakat işletilemeyen başarılı memurlara ödül verilmesini öngören madde yeniden düzenlenerek işlerlik kazanabilir duruma getirilmiştir.

Devlet memurlarının hastalık izin sürelerinde değişiklik yapılarak beş yıla kadar hizmeti olanlara 3 aya kadar verilen izin 6 aya çıkarılmıştır.

Memurların en önemli sorunlarından birisi olan kreş sorununun çözümüne yönelik olarak kanuna hüküm konulmuş ve devlet memurları ve diğer kamu görevlileri için çocuk bakımevi ve sosyal tesisler kurulması imkânı getirilmiştir.

Devlet memurlarından hizmeti 10 yıldan fazla olanlara Toplu Konut Fonu'ndan özel şartlarla ve öncelikle konut kredisi verilmesi imkânı getirilmiş ve böylece memurların emekliliklerinde konut sahibi olabilmeleri kolaylaştırılmıştır.

Kanun Hükmünde Kararnamelere dayanılarak çıkarılan Bakanlar Kurulu Kararlarıyla 1983 yılında 40 olan katsayı 1 Temmuz 1984'ten itibaren 41'e, yan ödemelerle ilgili katsayı 11'den 12'ye, yakacak yardımı 6.500.-TL.'dan 9.500.-TL.'sına; 1985 yılı için de yan ödeme katsayısı 12'den 13'e, yakacak yardımı da 9.500.-TL.'sından 12.5000.-TL.'sına çıkarılmış bulunmaktadır. 1985 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nda katsayı 46 olarak öngörülmüştür.

Bu düzenlemeler devlet memurları ve diğer kamu görevlilerinin emekliliklerine de aynen yansımaktadır. Bunun yanında,

emeklilerin görev yaptıkları sırada aldıkları en yüksek ek göstergelerden yararlandırılmaları ile kadrosuzluk nedeniyle emekliye sevk edilenlerin Bütçe Kanunlarıyla getirilen artışlardan yararlandırılmalarını öngören değişiklikler de gerçekleştirilmiştir.

Yukarıdaki düzenlemelere paralel olarak 926 sayılı Türk Silâhlı Kuvvetleri Personel Kanunu'nda da gerekli değişiklikler yapılmış bulunmaktadır.

VI. ÜNİVERSİTE PERSONEL KANUNU

2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu, üniversitelerin kuruluş ve kadro kanunlarını yürürlükten kaldırıp ünvan ve görevlendirme şekillerinde değişiklikler getirince 1765 sayılı Üniversite Personel Kanunu'nun yeniden düzenlenmesi zorunlu hale gelmiştir.

Son yıllarda Devlet Memurları Kanunu'nda yapılan değişiklikler ile mevzuatımıza "özel hizmet tazminatı" getirilmiş ve başta öğretmenler olmak üzere geniş bir memur kesimi ek göstergeden yararlandırılmıştır. Gerek bu gelişmeler, gerekse 41 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve bu Kararname'nin değiştirilerek kabulüne ilişkin 28.3.1983 tarih ve 2809 sayılı Kanun ile üniversitelere bağlanan yüksekokullarda görevli 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi öğretmenlere tanınan maddi imkânlar, üniversite öğretim üye ve yardımcılarının özlük haklarının yeniden düzenlenmesi ihtiyacını doğurmuştur. Söz konusu değişikliklerle beraber, yükseköğretim kurumlarında görevli öğretim üye ve yardımcılara mevcut kanuna göre değişik kalemler altında yapılan ödemelerde zaman zaman tereddütler ortaya çıkmış ve bu yönden Kanunun uygulanabilirliği güçleşmiştir.

Bu zorunluluk sebebiyle yürürlüğe konulan 11.10.1983 tarih ve 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu ile 1765 sayılı Kanun uygulamadan kaldırılarak; yükseköğretim kurumlarının çalışma ve yönetim şekilleri yeni esaslara bağlanmış ve akademik ünvanlar yeni bir düzenlemeye tabi tutulmuştur.

Buna göre;

a) Öğretim üyeleri ve yardımcılarının ünvanları ile bunların başlangıç dereceleri 2547 sayılı kanundaki ünvanlar esas alınarak yeniden düzenlenmiştir. Bu düzenleme ile doçentlerin baş-

langıç derecesi bir derece artırılarak üçüncü derecenin birinci kademesine getirilmiş, yardımcı doçentlerin başlangıç dereceleri ise, beşinci derecenin birinci kademesi olarak belirlenmiştir.

b) Öğretim yardımcısı sınıfına giren elemanlar ayrı ayrı sayılmış ve bunların başlangıç dereceleri için tek bir kriter esas alınmıştır. Buna göre; giriş dereceleri, 657 sayılı Kanunun "ortak hükümleri" ile getirilen kademe ilerlemesi ve derece yükselmesine ilişkin hükümler hariç, Devlet Memurları Kanunu hükümleri uyarınca öğrenim niteliği ve süresine göre tesbit edilerek kazanılmış hak aylık derece ve kademelerine iki derece eklenmek suretiyle belirlenecektir.

c) Profesörlere verilecek ek gösterge 600 olarak aynen muhafaza edilirken, doçentlere verilecek ek göstergeler 400'den 500'e yükseltilmiş, yardımcı doçentlere verilecek ek göstergeler ise, 400 olarak belirlenmiştir. Öğretim yardımcılarında 1'nci dereceden aylık alanlar için 400, ikinci derece için 300 ve diğerleri için de 200 ek gösterge tesbit edilmiştir. Böylece profesör, doçent ve yardımcı doçentler için öngörülen ek göstergelerden yararlanabilmesi için, ilgililerin bu ünvanlı kadrolara atanmaları gerekmekte, öğretim yardımcılarının ek göstergeleri ise aylık almakta oldukları derecelere bağlanmaktadır.

d) Üniversite öğretim üye ve yardımcılarının ders yüklerinin yükseköğretim kurulu tarafından belirlenmesi ve bu ders yüklerinin üzerinde ders veren öğretim elemanlarına ek ders ücreti ödeneceği hükme bağlanmıştır. Öğretim üye ve yardımcılarında verilecek ek ders ücreti ünvanları itibariyle bir gösterge tablosuna bağlanmış ve günün ekonomik şartları gözönünde tutularak yürürlükteki gösterge rakamları yükseltilmiştir.

e) Öğretim üyeleri ile yardımcılarında daha önce devlet memurlarına uygulanan zam ve tazminatlar şeklinde iki ayrı kalem halinde yapılan ödemeler, "üniversite ödeneği" adı altında, aylıkların (ek gösterge dahil) belli bir yüzdesi olarak ve mevcut oranların artırılması suretiyle düzenlenmiştir. Ayrıca idari görevde olanlara yapılacak ödemeler "idari görev ödeneği" adı altında; yürürlükteki kuruluş ve gelişme gücü ödeneği ise, "geliştirme ödeneği" olarak yeniden belirlenmiştir.

VII. HARCIRAH KANUNU

Çeşitli Kanun ve Karamamelerde yer alan harcırah hükümlerini bir araya toplayan Harcırah Kanunu 1954 yılında yürürlüğe girmiştir. Uygulandığı 30 yıla yakın bir süre içinde kanun hiç değişikliğe uğramamıştır. Ancak zamanla bazı hükümleri, memleketin gelişen ekonomik durumu karşısında ortaya çıkan sorunların çözümünde yetersiz kalmış ve tereddütler giderek artmıştır. Özellikle değişen yaşam şartlarına göre, harcırah ödemeleri yapılan giderleri karşılayamaz bir hale gelince, aksayan ve yetersiz kalan yönlerinin düzeltilmesi ve günün şartlarına uygun hale getirilmesi amacıyla 11.12.1981 tarih ve 2562 sayılı Kanunla, anılan Kanunda köklü değişiklikler yapılmıştır.

Buna göre;

a) Harcırah ödemelerinin yolculuk giderlerini karşılayabilecek bir seviyede tespiti öngörülmüş ve ayrıca bu ödemelerin ileride yeniden yetersiz bir hale düşmemesi için getirilen hükümler, günün şartlarına uyum sağlayabilecek dinamik esaslara bağlanmıştır.

b) Görev ve çalışma şartları itibariyle aralarında farklılık bulunmayan kimselere yapılan ödemelerde eşitlik ve denge sağlanmıştır.

c) Görev yolculukları özellik gösteren teftiş ve denetim elemanları ile seyyar görev yapan ve fiilen arazi üzerinde çalışan personelin harcırahları, durumları dikkate alınarak yeniden düzenlenmiştir.

d) Kanunun "Barem Kanunları"na göre yazılan hükümleri bu kanunu yürürlükten kaldıran 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Kamu hizmetlerinde çalıştırılan personelin aylıkları ve diğer özlük işlerini" hükme bağlayan esaslarına göre düzenlenmiştir.

e) Dil bakımından anlaşılması ve yorumunda güçlük çekilen hükümlere açıklık getiren değişiklikler yapılmıştır.

2562 sayılı Kanunla yapılan değişikliklerin uygulandığı 1.3.1982 tarihinden sonra yapılan gözlemlere göre ve bilhassa 2559 sayılı Kanunun "erken emeklilik hükümleri"nin tatbiki sı-

rasında bazı hükümlerinin değiştirilmesi zorunlu hale gelmiş ve 16.6.1983 tarih ve 2851 sayılı, 6245 sayılı Harcırah Kanunu'nun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" bu zorunluluk sebebiyle yürürlüğe konulmuştur.

Bu Kanunla getirilen değişikliklerden en önemlisi 10'ncu maddenin emekliye ayrılan memur ve hizmetlilerin harcırahi ile ilgili 2 numaralı bendinde yapılanıdır. Buna göre, eskiden olduğu gibi memur veya hizmetli sıfatını taşımakta iken emekliye ayrılan kişilere, görevden ayrıldıktan sonra ikamet edecekleri yere kadar ve 6 ay içinde fiilen bu yere taşınmaları şartı ile harcırah verilmesi öngörülmektedir.

Bir değişiklik de, her ikisi de memur veya hizmetli olan eşlerin atanmaları halinde ev eşyalarının taşınması ile ilgili ödemelerin mükerrer olarak yapılmaması amacıyla 45'nci maddede yapılmıştır. Buna göre, aynı yerde görevli olan eşlerin yine aynı yere fakat farklı zamanda atanabilecekleri dikkate alınarak ikinci eşe de söz konusu masrafın yarısının ödenmesi hükmüne bağlanmıştır.

VIII. T.C. EMEKLİ SANDIĞI KANUNU

5434 sayılı Kanun, değişik prensiplere dayanan, karışık ve dağınık hükümler ihtiva eden 100'e yakın kanun, tefsir ve meclis kararını yürürlükten kaldırmıştır. Bir nev'i bütçe sistemi olan, eski hükümlere göre emeklilik devletin lütuf ve yardımı mahiyetinde idi. Ancak, emekliler ile dul ve yetimlerinin sayılarının gittikçe artması, hayat şartlarındaki değişiklikler ve verilen aylıkların yetersiz hale gelmesi sonunda, 5434 sayılı Kanunla bu sisteme son verilmiş ve prim esasına dayanan bir sosyal güvenlik kurumu oluşturulmuştur. Buna göre, milletlerarası teamül de örnek alınmak suretiyle emeklilik hükümleri tek bir metin haline getirilerek ve hem çalışanların aylıklarından hem de işveren durumundaki kurumlardan hizmet karşılığı prim alınmaktadır.

Söz konusu Kanun, mevzuatımızda en çok değişikliğe uğrayan kanun olmakla birlikte, 1980 yılından sonra yapılan belli başlı değişiklikler şöylece açıklanabilir :

1 - 24.12.1980 tarihli ve 2363 sayılı Kanunla emekli aylığı bağlanmasına esas olan nisbetler 25 fiili hizmet yılı için % 65'

ten % 70'e, emekli keseneği ile kurum kesenek karşılıkları da sırası ile % 8 ve % 14'ten % 10 ve % 18'e yükseltilmiş emekli dul ve yetim aylığı alanlara sosyal yardım zammı verilmesi hükme bağlanmıştır. Ayrıca 1.3.1970 tarihinden önce emekli olanların intibaklarının yeniden yapılması sağlanmıştır.

- 13.11.1981 tarihli ve 2559 sayılı Kanun ile, kazanılmış hak aylık derecelerinden en çok üç aşağı dereceye kadar atanmaların müktesep aylıklarından kesenek ve karşılık alınması, sakat olarak göreve girenlerin 15 yılda emekli olmalarının sağlanması ve 20 fiili hizmet yılını dolduranların bir defaya mahsus olmak üzere emekliye sevkedilmeleri hükme bağlanmıştır.

3 - 12.2.1982 tarihli 2595 sayılı Kanun ile emekli aylığı bağlanmasına esas aylığa ait gösterge tablosu yeniden düzenlenmiştir.

4 - 28.4.1982 tarihli ve 2665 sayılı Kanun ile emekliler için dinlenme ve bakımevleri kurulması, çarşı ve mahalle bekçilerinin borçlanması, iştirakçilerden hizmeti 10 yıl ve daha fazla olup da aylık bağlanamayanlara aylık bağlanması ve Vatani Hizmet Tertibinden aylık alanların aylıklarının yükseltilmesi sağlanmıştır.

5 - 30.11.1982 tarihli ve 2720 sayılı Kanun ile emekli aylığı bağlanmasına esas aylığa ait gösterge tablosu değiştirilmiş ve sosyal yardım zammının devlet memurlarına uygulanan yatacak yardımı miktarında ödenmesi için Bakanlar Kurulu'na yetki verilmiştir.

6 - 30.12.1982 tarih ve 2771 sayılı Kanun ile tedavi masraflarına emeklilerin de % 10 oranında katılmaları sağlanmıştır.

7 - 21.7.1983 tarihli ve 2865 sayılı Kanun ile Mülhak vakıf camilerde görev yapan, kadrolu daimi müezzinlere vekâlet eden, köy, kasaba ve mahalle camilerinde görev yapanların borçlanmaları sağlanmıştır.

8 - 22.9.1983 günlü ve 2889 sayılı Kanun ile sakatlarla ilgili mevzuattan yararlanmaksızın çalıştırılan sakatların 15 yılda emekli olabilmeleri yeniden düzenlenmiştir.

9 - 23.9.1983 tarihli ve 2898 sayılı Kanun ile istekle emeklilikte yaş sınırı kadınlar için 45, erkekler için 50'ye çıkartılmış, her derece ve kademede ödenen ek gösterge rakamlarının emekli keseneğine tabi tutulması sağlanmış, emekli aylığı bağlama oranının tavanı % 85'ten % 95'e çıkartılmış ve emekli aylığı bağlanmasına esas aylığa ait gösterge tablosunun 1.1.1985 tarihinden itibaren kaldırılarak devlet memurlarının aylıklarına uygulanan gösterge tablosunun esas alınması hükme bağlanmıştır.

10 - 24.5.1983 tarihli ve 2829 sayılı Kanun ile çeşitli sosyal güvenlik kurumlarına tabi olarak geçen hizmet sürelerinin birleştirilmesi ve son yedi yıl içindeki hizmetlerinin en çoğu hangi kurumda geçmiş ise o kurum mevzuatına göre aylık bağlanması imkânı getirilmiştir.

11 - 241 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 39'ncu maddesi ile bazı görevlerde bulunanlara tespit edilen gösterge rakamı karşılığında makam tazminatı verilmesi öngörülmüş ve bunlardan emekli olanlar için de sözkonusu tazminatın % 60'ının hayatta buldukları sürece ödenmesi hükme bağlanmıştır.

12 - 243 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile de iradeleri dışında emekliye sevk edilenlerin emekli oldukları tarih ile müteakip yılbaşında aylıklarında meydana gelecek artış oranında emekli aylığının yükseltilmesi ve ikramiye ödenmesi öngörülmüştür. Öte yandan daha önce buldukları kadrolar veya aylık almakta oldukları kadrolar için belirlenmiş ek göstergelerden yüksek olanı üzerinden kesenek alınması ve emekliliğine yansıtılması hükme bağlanmış ve kaldırılan kadrolar için bugün eşiti olan kadroların tespit edilerek ek göstergelerin buna göre tespit edilmesi yetkisi verilmiştir.

13 - 14.3.1985 gün ve 3166 sayılı Kanun ile emekli aylığı olan kadının ölümü halinde dul kocasına da % 50 oranında aylık bağlanması ve dul kocalara evlenmeleri halinde de evlenme ikramiyesi verilmesi hükme bağlanmıştır.

IX. TAŞIT KANUNU

Taşıt Kanunu konusunda çalışmalar devam etmekte olup, Kanunda herhangi bir değişiklik yapılmamıştır.

X. KAMU KURUM VE KURULUŞLARININ KURULUŞ, GÖREV VE YETKİLERİNİN YENİDEN DÜZENLENMESİ

Bilindiği gibi, Bakanlıkların bir kısmı özel kanunla, bir kısmı da 3.9.1946 tarihli ve 4951 sayılı Kanun hükümlerine göre Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile kurulmuş bulunmaktaydı. Diğer kamu kurum ve kuruluşları ise Kanunla, Bakanlar Kurulu Kararı veya Bakan onayı ile kurulmaktaydı.

Kamu kurum ve kuruluşlarının kurulma ve teşkilatlanma şekilleri belli esaslara bağlanmadığından, bu kurum ve kuruluşların teşkilât, görev ve yetkilerinin tespitinde farklılıklar olduğu gibi aynı nitelikteki birimlerin görevlerinin belirlenmesinde de değişik düzenlemelere gidilmiştir. Bu durum, zamanla kurum ve kuruluşların gerek teşkilât yapısında gerekse görev ve yetkilerinin belirlenmesi ve kullanılmasında birtakım karışıklık ve düzensizliklere yol açmıştır. Ayrıca kamu kuruluşlarının teşkilâtı gereksiz yere genişlerken hiyerarşik yapıda ve ünvanlandırmada birlik ve beraberliğin korunması zaman zaman aksamış ve bunun hizmetlerin maliyetini artırıcı etkisi görülmüştür.

Kamu kurum ve kuruluşlarının kuruluş ve görevlerine ilişkin kanunların hazırlanmasında diğer kurum ve kuruluşların özellikleri dikkate alınmadığından, bunların hukukî yapılarında farklılıklar, koordinasyon bozuklukları, görev ve yetki tedahülleri ortaya çıkmış, bu da kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkin, verimli ve ekonomik biçimde yürütülmesini engellemiştir.

Bu nedenlerle Bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşu sayılan diğer birimleri kapsayacak genel bir düzenleme yapılması, daha fazla geciktirilmesi mümkün olmayan bir zorunluluk haline gelmiştir. Bu sebeple kamu hizmetlerinin yürütülmesindeki yapısal aksaklıkları süratle gidermek amacıyla 17.6.1982 tarih ve 2680 sayılı Kanun yürürlüğe konulmuştur.

Bu Kanunun amacı bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kuruluşların kuruluş, teşkilât, görev ve yetkilerini yeniden düzenlemek suretiyle bu kuruluşlara işlerlik kazandırmak, kamu hizmetlerinin yürütülmesindeki aksaklıkları süratle gidermek ve kuruluşlara dahil birimleri yeniden organize ederek gereğinden fazla genişleyen hiyerarşik yapıda köklü bir değişiklikle hizmet maliyetini azaltmaktır.

2680 sayılı Kanunla Bakanlar Kurulu'na verilen Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisine göre yapılan düzenlemelerde belli başlı şu esaslar gözönünde bulundurulmuştur.

1 - İdare kuruluş ve görevleriyle bir bütün olup teşkilatlanma ile görev ve yetkilerin tesbitinde bu bütünlük bozulamaz.

2 - Bakanlıkların kuruluş ve teşkilatlanmalarında etkili bir idare iş bölümü, kontrol ve koordinasyonun sağlanması esastır.

3 - Aynı ve benzer hizmet ve görevlerin tek bir bakanlık tarafından veya sorumluluğunda yürütülmesi, atıl kapasite ve kaynak ısrafının önlenmesi esastır.

Bu genel esaslardan hareket edilerek suretiyle, Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları 13.12.1983 gün ve 174 sayılı, Kamu İktisadi Teşebbüsleri ise 8.6.1984 gün ve 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelerle yeniden düzenlenmiş bulunmaktadır.

Bakanlıkların kuruluş ve görev esaslarını düzenleyen 174 sayılı Kanun Hükmünde Kararname Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce 27.9.1984 tarihinde değiştirilerek kabul edilmek suretiyle kanunlaştırılmıştır.

Kabul edilen bu esaslar dahilinde Bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının kuruluş, teşkilât, görev ve yetkileri müteaddit Kanun Hükmünde Kararname istihsalî suretiyle yeniden düzenlenmiş bulunmaktadır.