

Kamu Personel Rejiminde Mevcut Maaş Sistemi, Sorun Alanları ve Çözüm Önerileri

*Serdar Uğurlu**

Özet

Ücret, harcanan bir emek ya da sunulan bir hizmete karşılık olarak verilen parayı ifade etmektedir. Kamu sektöründe bu emek ya da hizmetin karşılığı ise genellikle “maaş” kavramıyla ifade edilmektedir. Kamu personel rejiminde, Devlet memurlarının yanında hâkim ve savcılar, askeri personel, akademisyenler ve sözleşmeli personel gibi birçok farklı statüde çalışan kamu görevlisi bulunmaktadır. Ancak, çalışmanın konusunu sadece devlet memurları oluşturmaktadır. Bu kapsamda, devlet memurlarına aylık, tazminat, ek ödeme gibi her aybaşında yapılan ödemelerin tamamına “maaş” adı verilmektedir. Türkiye’de maaş sistemi farklı düzenlemelerde yer almaktadır ve çok detaylı olarak düzenlenmiştir. Bu durum da sistemin devamlılığı konusunda birçok soruna neden olmaktadır. Bu itibarla çalışmada, öncelikle kamu personel rejiminde mevcut maaş sistemi anlatılacak, daha sonra sistemin sorunlu yönlerinden bahsedilerek bu sorunlara yönelik değerlendirme ve çözüm önerilerine yer verilecektir.

Anahtar Kelimeler: Kamuda maaş sistemi, aylıklar, tazminatlar, Devlet Memurları Kanunu, 666 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname

* Devlet Personel Uzmanı, Devlet Personel Başkanlığı

Makalenin gönderilme tarihi: 22. 01. 2018; *Kabul tarihi:* 09. 03. 2018.

The Current Salary System in Public Personnel Regime, Problem Areas and Solution Proposals

Abstract

Wage indicates the money paid for an effort made or a service rendered. In public sector, the return for this effort or service is generally expressed with the term of “salary”. In public personnel regime, there are many public officials with different statutes such as judges and prosecutors, military personnel, academics and contracted personnel in addition to civil servants. However, the study only focuses on civil servants. In this regard, all payments made to civil servants on monthly basis such as monthly pay, indemnity and additional payment are called as “salary”. In Turkey, the salary system has been regulated in depth by different legislations. And this leads to various problems with regards to continuity of the system. In this respect, the existing salary system in public personnel regime will be told and then considerations and solution recommendations regarding these problems will be included after mentioning about problematical aspects of the system in this study.

KeyWords: Public salary system, salaries, indemnities, Civil Servants Law, Decree Law No. 666

1. Giriş

Türk kamu personel rejiminin en karışık ve en medyatik alanlarından biri hiç şüphesiz ki kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarıdır. Öncelikle belirtmek gerekir ki, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 128'inci maddesinde, memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, *aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işlerinin* kanunla düzenleneceği ifade edilmiştir. Böylece, bu madde ile tüm kamu görevlilerinin mali haklarının belirlenmesinin katı kurallarla hem disiplin hem de güvence altına alındığını söyleyebiliriz. Ayrıca, 2010 yılında gerçekleştirilen anayasa referandumu neticesinde Anayasanın 53 ve 128'inci maddelerinde yapılan değişiklikler ile memurlar ve diğer kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkı getirilmiş, bunun sonucunda kanun koyucunun iradesinde bulunan mali haklara ilişkin düzenleme yapma yetkisi belirli sınırlar çerçevesinde toplu sözleşmenin taraflarıyla paylaşılmıştır. Bu sınırların kapsamı ise 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu'nda 2012 yılında gerçekleştirilen değişikliklerle belirlenmiştir.

Türkiye'de, farklı statülerdeki kamu görevlilerinden devlet memurları 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, askeri personel 926 sayılı Türk Silahlı Kuv-

vetleri Personel Kanunu, hâkim ve savcılar 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu, akademik personel ise 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu'na tabi olarak görev yapmaktadır. Sayan'a göre, "Türk kamu personel sisteminin ana gövdesini oluşturan idari, askeri, akademik, adli personel ayrımı yasama tekniğinden değil, devlet egemenliğinin Eski Yunan'dan beri gelen kendini toplum içinde bu dört farklı alan ve bu alanda görev yapan kamu personeli üzerinden kurumlaştırma tarzından kaynaklanmaktadır." (Sayan, 2009: 204).

Sözleşmeli statüde çalışanlar da ilave edildiğinde *kamu görevlilerinin mali ve sosyal hakları* ise genel olarak; yukarıda sayılan personel kanunlarında ve bunlara ek olarak 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, 4505 sayılı Kanun ile diğer bazı kanunlarda düzenlenmekle birlikte, farklı personel ve teşkilat kanunlarında bu haklara yönelik geçmişten günümüze birçok düzenleme yapılmıştır. Yani kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarına ilişkin düzenlemeler personel kanunlarıyla sınırlı kalmamıştır. Ayrıca, memurlar ve diğer kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkı tanınmasıyla birlikte, bu dağılık yapıya toplu sözleşme metinleri de eşlik etmiştir.

Maaş sistemindeki bu dağılık yapıyı toparlamak ve kamu görevlileri arasındaki maaş/ücret dengesizliğini gidermek amacıyla 2011 yılında 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile bazı düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Çalışmada söz konusu Kanun Hükmünde Kararname ile yapılan düzenlemelerin sistemde yaşanan sorunlara ne kadar çözüm üretebildiği tartışılacaktır. Ancak, öncelikle "devlet memurları özelinde" maaş sistemi anlatılarak mevcut tablo gösterilecektir. Yani hâkim ve savcılar, askeri personel, akademisyenler, sözleşmeli personel gibi farklı statülerde görev yapan kamu görevlilerinin maaş sistemine çalışmada yer verilmeyecektir. Daha sonra sistemdeki sorun alanları tespit edilerek bunlara ilişkin çözüm önerilerinden bahsedilecektir.

2. Devlet Memurları Maaş Sisteminin Genel Görünümü

Memur ile devlet arasında kurulan; yaşamının kaynağını oluşturan emek gücüne karşılık olarak memura ödenen her türlü mali nitelikli değeri içeren; devlet açısında da kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi için gerekli emek gücünü sağlayan ilişki, maaş ilişkisidir (Aslan, 2011: 110-111).

Maaşlar, devlet memurlarının sarf ettikleri emek ve sundukları kamu hizmeti karşılığında banka hesaplarına yatırılan ve kadro unvanına göre değişen parasal bir değer olarak karşımıza çıksa da, bu parasal değere ulaşmak için dağılık ve detaylı bir mevzuat çerçevesinde belirli hesaplama işlemlerinin

yapılması gerekmektedir. Bunlar şu şekilde sıralanabilir:

2. 1. Katsayılar

Devlet memurlarının maaş ve diğer ödemelerinin hesaplanmasında birtakım katsayılardan faydalanılmaktadır. İlk olarak, *yan ödeme* olarak da adlandırılan ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 152'nci maddesinde sayılan *zamların* (iş güçlüğü zammı, iş riski zammı, mali sorumluluk zammı ve temininde güçlük zammı) hesaplanmasında **yan ödeme katsayısı** kullanılmaktadır.

Tüm devlet memurları için sabit bir değer üzerinden belirlenen *taban aylığının* hesaplanmasında **taban aylığı katsayısı**, bunların dışında kalan tüm ödeme unsurlarının hesaplanmasında ise **aylık katsayısı** kullanılmaktadır.

657 sayılı Kanununun 154'üncü maddesinde, aylık katsayısı ile taban aylığı katsayısının Genel Bütçe Kanunu ile tespit edileceği, mali yılın ikinci yarısında ise bu katsayıların Bakanlar Kurulu Kararı ile değiştirilebileceği hüküm altına alınmış olsa da 4688 sayılı Kanunda 04/04/2012 tarihli ve 6289 sayılı Kanunla yapılan değişikliklerin yürürlüğe girmesiyle birlikte artık tüm katsayılar toplu sözleşme metinlerinde belirlenmektedir.

Son olarak, bazı tazminat ve ödemelerin hesaplanmasında **en yüksek devlet memuru aylığı** (EYDMA) kavramı karşımıza çıkmaktadır. En yüksek devlet memuru olarak kabul edilen Başbakanlık Müsteşarının gösterge ve ek gösterge aylıklarının toplamı EYDMA'yı ifade etmektedir. Bu aylığın hesaplanmasında taban aylığı, kıdem aylığı veya diğer maaş unsurları dikkate alınmamaktadır.

2. 2. Maaşın Gelir Unsurları

Devlet memuru maaşlarında birçok gelir unsuru bulunmaktadır. Bu unsurlar; aylıklar, zamlar, tazminatlar, ek ödeme ve aile yardımı ödeneği olarak sınıflandırılabilir.

2. 2. 1. Aylıklar

Aylıklar; gösterge aylığı, ek gösterge aylığı, taban aylığı ve kıdem aylığı olmak üzere toplam dört unsurdan oluşmaktadır.

Gösterge aylığı, devlet memurlarının 657 sayılı Kanununun 43'üncü maddesinin (A) fıkrasında yer alan tabloda buldukları derece ve kademelere karşılık gelen rakamların aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunan miktardır.

Ek gösterge aylığı, 657 sayılı Kanununun 43'üncü maddesinin (B) fıkrasının

da düzenlenmiştir. Söz konusu fıkra hükmüne göre ek gösterge, bu Kanuna tâbi kurumların kadrolarında bulunan personelin aylıkları; hizmet sınıfları, görev türleri ve aylık alınan dereceler dikkate alınarak bu kanuna ekli I ve II sayılı cetvellerde gösterilen ek gösterge rakamlarının eklenmesi suretiyle hesaplanmaktadır. II sayılı cetvelde yer alan unvanlarda değişiklik yapmaya ve yeni unvanlar ilave etmeye Bakanlar Kurulu yetkilidir.

Yani ek gösterge aylığı, 657 sayılı Kanuna ekli I ve II sayılı cetvellerde memurların unvan ve derecelerinin karşısında bulunan rakamların aylık katsayısı ile çarpımı sonucunda bulunan miktardır. Bu kapsamda en yüksek ek gösterge Başbakanlık Müsteşarı, Diyanet İşleri Başkanı ve Bakan Yardımcısı için (8000) olarak belirlenmiştir. 657 sayılı Kanuna tabi devlet memurları dışındaki diğer kamu personeli açısından ise en yüksek ek göstergeler ilgili mevzuatları uyarınca Anayasa Mahkemesi Başkanı ile Genelkurmay Başkanı için (9000) olarak belirlenmiştir.

Anılan fıkra uyarınca ek göstergeler, ilgililerin belirtilen sınıf ve görevlerde buldukları sürece ödemelere esas alınıp, terfi bakımından kazanılmış hak sayılmamaktadır. Kurumların 1, 2, 3 ve 4'üncü dereceli kadrolarına atananlara uygulanacak ek göstergeler, ilgililerin daha önce bulunmuş oldukları kariyerleri ile ilgili sınıf veya 657 sayılı Kanuna ekli I sayılı cetvelin Genel İdare Hizmetleri Sınıfı (g) bölümünde belirtilen görevlerde kazanılmış hak aylık derecelerine göre alabilecekleri ek göstergelerden düşük olamamaktadır.

Gösterge ve ek gösterge aylıkları 657 sayılı Kanunla düzenlenmekle birlikte, *taban aylığı* 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 1'inci maddesinde düzenlenmiştir. (1000) gösterge rakamının aylık katsayısı ile çarpımı sonucunda bulunan miktar taban aylığı olarak ödenmektedir.

Devlet memurlarına ödenen aylıklardan sonuncusu ise *kıdem aylığıdır*. Bu aylık da taban aylığında olduğu gibi 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 1'inci maddesinde düzenlenmiştir. Kapsamdaki personele her bir hizmet yılı için (20) gösterge rakamının aylık katsayısıyla çarpımı sonucunda bulunan miktar kıdem aylığı olarak ödenmektedir. Ancak 25 ve daha fazla hizmet yılını dolduranlar için gösterge rakamı (500) olarak uygulanmaktadır. Yani bir devlet memurunun 30 yıllık hizmeti olsa bile bu kişinin kıdem aylığı 25 yıl üzerinden hesaplanarak ödenecektir.

2. 2. 2. Zamlar

Zamlar, diğer adıyla yan ödemeler, 657 sayılı Kanunun “Zam ve tazminatlar” başlıklı 152'nci maddesinin birinci fıkrasında düzenlenmiştir. Söz konusu zamlar; “iş güclüğü zammı”, “iş riski zammı”, “mali sorumluluk zammı” ve “temininde güclük zammı” olmak üzere dört tanedir. Bu zamların hangi işi

yapanlara ve hangi görevlerde bulunanlara ödeneceği, miktarları, ödeme usul ve esasları ilgili kurumların yazılı isteği ve Devlet Personel Başkanlığının görüşü üzerine Maliye Bakanlığınca bütün kurumları kapsayacak şekilde yılda bir defa olmak üzere hazırlanmakta ve Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulmaktadır.

Zamlar bu kapsamda, ilki 2006 yılında olmak üzere, “*Devlet Memurlarına Ödenecek Zam ve Tazminatlara İlişkin Karar*” adı altında çıkarılan Bakanlar Kurulu Kararının I sayılı cetvelinde sınıf, kariyer, kadro ve görev unvanları gibi durumlardikkate alınmak suretiyle düzenlenen puanların yan ödeme katsayısı ile çarpımı sonucunda bulunan miktar üzerinden ödenmektedir. Ayrıca, bu zamların hepsinin memurlara ödenmesi söz konusu değildir. Görevin niteliğine göre, zammın biri veya birkaçının ödenmesi öngörülmektedir.

İş güclüğü zammı; niteliği ve çalışma şartları bakımından güç olan işlerde çalışanlara, *iş riski zammı*; hayat ve sağlık için tehlike arzeden hizmetlerde çalışanlara, *mali sorumluluk zammı*; Sayıştay’a hesap vermekle yükümlü olan saymanlarla, vezne açığından malen sorumlu olan veznedar ve diğer görevlilere, *temininde güçlük zammı*; temininde, görevde tutulmasında veya belli yerlerde istihdam edilmesinde güçlük bulunan elemanlar için ödenmektedir.

2. 2. 3. Tazminatlar

Devlet memuru maaşlarının gelir unsurlarında tazminatlar önemli bir yer tutmaktadır. Bu tazminatları kendi aralarında hizmet tazminatları, makam, görev ve temsil tazminatları ile yabancı dil tazminatı olarak sınıflandırabiliriz.

- ***Hizmet Tazminatları***, zamlarda (yan ödemeler) olduğu gibi 657 sayılı Kanunun 152’nci maddesinde düzenlenmiştir. Zamlar söz konusu maddenin birinci fıkrasında düzenlenmekle birlikte, tazminatlar en kapsamlısı özel hizmet tazminatı olmak üzere ikinci fıkradan itibaren detaylı olarak düzenlenmiştir.

Zamlarda olduğu gibi anılan maddede sayılan tazminatların da hangi işi yapanlara ve hangi görevlerde bulunanlara ödeneceği, miktarları, ödeme usul ve esasları ilgili kurumların yazılı isteği ve Devlet Personel Başkanlığının görüşü üzerine Maliye Bakanlığınca bütün kurumları kapsayacak şekilde yılda bir defa olmak üzere hazırlanmakta ve Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulmaktadır.

Bu kapsamda çıkarılan “Devlet Memurlarına Ödenecek Zam ve Tazminatlara İlişkin Karar”ın I sayılı cetvelinde zam puanlarına yer verildiğini daha önce belirtmiştik. Tazminatlar ise II ve III sayılı cetvelerde düzenlenmiştir. Bu tazminatların hesaplanmasında daha önce değindiğimiz EYDMA kavramı devreye girmektedir.

Söz konusu cetvellerde sınıf, kariyer, kadro ve görev unvanları gibi durumlar dikkate alınmak suretiyle belirlenen oranların EYDMA ile çarpımı sonucunda bulunan miktar türüne göre tazminat olarak ödenmektedir. 152'nci maddede ve bu kapsamda çıkarılan Bakanlar Kurulu Kararında bu tazminatlar tek tek sayılmaktadır.

Özel hizmet tazminatı; Genel İdare Hizmetleri, Sağlık Hizmetleri, Teknik Hizmetler ve Avukatlık Hizmetleri Sınıfına dahil kadrolarda bulunanlara, kariyer meslek personeline, Dışişleri Bakanlığı meslek memurları ile konsolosluk ve ihtisas memurlarına, MİT fiili kadrosuna dahil personele, iş ve meslek danışmanlarına ve üst yönetim görevi yapan personele özel hizmet tazminatı ödenmektedir.

Diğer taraftan, *eğitim, öğretim tazminatı*; Eğitim ve Öğretim Hizmetleri Sınıfına dahil öğretmen unvanlı kadrolarda fiilen öğretmenlik yapanlara (Öğretmen unvanlı kadrolarda bulunanlardan okul müdürü ve okul müdür yardımcısı, yönetici ve eğitim uzmanı olarak görevlendirilenler ile cezaevi okullarında çalışan öğretmenler dahil olmak üzere), *din hizmetleri tazminatı*; il müftü yardımcısı, ilçe müftüsü, eğitim görevlisi ve mesleği ile ilgili yüksek öğrenim mezunu olup "Vaiz" kadrosuna atananlar ile Din Hizmetleri Sınıfına dahil kadrolarda bulunanlara, *emniyet hizmetleri tazminatı*; Emniyet Hizmetleri Sınıfına dahil kadrolarda bulunanlara, *mülki idare amirliği özel hizmet tazminatı*; Mülki İdare Amirliği Sınıfına dahil kadrolarda bulunanlara, *denetim tazminatı*; müfettiş, kontrolör, denetçi, denetmen, uzman gibi kariyer meslek personeline, *adalet hizmetleri tazminatı*; Yüksek Mahkemeler, Yüksek Seçim Kurulu, Sayıştay, İl ve İlçe Seçim Kurulları, Adli, İdari ve Askeri Yargıda (ceza infaz kurumları ve icra müdürlükleri personeli dahil) görevli 657 sayılı Kanuna tabi personele ve *diğer tazminatlar*; 657 sayılı Kanunda belirtilen hizmet sınıflarında olup da önceki bölümlerde yer alan tazminatlardan yararlanmayan personele ödenmektedir.

Devlet Memurlarına Ödenecek Zam ve Tazminatlara İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı uyarınca; kurumların teknik ve sağlık hizmetleri sınıflarına ait kadrolarında bulunanlardan, buldukları hizmet sınıflarına atanılabilecek mesleki bir üst öğrenimi bitirenlere, cetvelerde ayrıca belirtilen istisnai durumlar hariç olmak üzere, kariyerleri (mesleki üst öğrenimleri) esas alınarak zam ve tazminat ödenmektedir. Kadroları teknik ve sağlık hizmetleri sınıflarında bulunanlardan, buldukları hizmet sınıflarından bir kadroya atanılamayacak herhangi bir üst öğrenimi bitirenlere ise bitirdikleri üst öğrenimden dolayı zam ve tazminat ödenmemektedir.

Diğer önemli bir husus ise, anılan Bakanlar Kurulu Kararının eki IV sayılı cetvelde belirtilen kalkınmada öncelikli yörelerde çalışan, daha çok Teknik Hizmetler ile Sağlık Hizmetleri Sınıfına dâhil kadrolarda çalışan personel için öngörülen, bazı personele anılan Karar kapsamında ilave zam ve tazminat ödemesi yapılmaktadır.

- **Makam Tazminatı**, 657 sayılı Kanunun ek 26'ncı maddesinde düzenlenmektedir. Bu Kanuna ekli IV sayılı cetvelde unvanları yazılı görevlerde bulunanlara hizarlarında gösterilen gösterge rakamlarının memur aylıklarına uygulanan katsayı (aylık katsayısı) ile çarpımı sonucu bulunan miktarda makam tazminatı ödenmektedir.

Makam tazminatının ödenmesinde önemli bir husus, bu görevlerde makam tazminatını almaya müstehak oldukları tarihten itibaren toplam iki yıl süre ile çalıştıktan sonra emekliye ayrılanlara ödenecek miktarın tamamının bu kişilerin hayatta buldukları sürece her ay T. C. Emekli Sandığına (artık Sosyal Güvenlik Kurumunca) ödeneceğinin düzenlenmiş olmasıdır. Burada, emekliye ayrılanlardan sadece 5434 sayılı T. C. Emekli Sandığı Kanunu'na tabi olarak emekli olanların mı anlaşılması gerektiği, yoksa -Emekli Sandığının diğer ilgili kurumlarla birlikte Sosyal Güvenlik Kurumu çatısı altında birleşmesi sebebiyle- 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu kapsamında emekli olanların da mı bu kapsamda değerlendirilmesi gerektiği konusunda muğlâklık bulunmaktadır.

- **Görev Tazminatı**, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 1'inci maddesinin (C) bendinde, bu tazminatın uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar ile çalışanlar ve emekliler için belirlenen gösterge rakamları ise 2008/13694 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nda düzenlenmiştir. Buna göre, kapsamda bulunan personelden makam tazminatı gösterge rakamı; "6. 000 olanlara 9. 000", "5. 500 - 4. 500 olanlara 7. 000", "4. 000 ve daha az olanlara 6. 000" gösterge rakamının, almakta oldukları makam tazminatı gösterge rakamına ilave edilmesi suretiyle bulunan görev tazminatı gösterge rakamının memur aylıklarına uygulanan katsayı (aylık katsayısı) ile çarpımı sonucunda bulunacak miktarda görev tazminatı ödenmektedir.

Diğer taraftan, görev tazminatı detaylı bir mahsuplaşma işlemine tabi tutulmaktadır. Ancak, özetle bu mahsuplaşma işlemi sonucunda tüm personele görev tazminatının asgari % 80 oranında ödendiğini söyleyebiliriz. Örneğin, (2000) makam tazminatı gösterge rakamı bulunan görevde çalışan bir personelin görev tazminatı gösterge rakamı; (6000) gösterge rakamına (2000) makam gösterge rakamının

ilave edilmesiyle birlikte (8000) olacaktır. (8000) gösterge rakamının da %80'i hesaplanarak nihai görev tazminatı (6400) gösterge rakamı üzerinden hesaplanacaktır.

- **Temsil Tazminatı**, 4505 sayılı Kanunun 5 inci maddesi ve bu maddede kapsamında yürürlüğe konulan 2000/457 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nda düzenlenmiştir. Kapsamdaki personele anılan Bakanlar Kurulu Kararına ekli cetvelde yer alan gösterge rakamları üzerinden makam veya yüksek hâkimlik tazminatı alanlara, hizalarında gösterilen gösterge rakamının memur aylıklarına uygulanan katsayı (aylık katsayısı) ile çarpımı sonucu bulunan miktarda temsil tazminatı ödenmektedir.

Tablo 1. Temsil Tazminatı Göstergeleri

Makam ve Yüksek Hâkimlik Tazminatı Göstergeleri	Temsil Tazminatı Göstergeleri
30. 000 olanlar	30. 000
20. 000 olanlar	20. 000
17. 000 olanlar	20. 000
15. 000 olanlar	20. 000
13. 000 olanlar	19. 500
10. 000 olanlar	19. 000
8. 000 olanlar	18. 000
7. 000 olanlar	17. 000

Kaynak: 2000/457 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı eki

Temsil tazminatı da görev tazminatında olduğu gibi mahsuplaşma işlemine tabi tutulmaktadır. 4505 sayılı Kanunda mahsup işlemlerinin, görev tazminatına uygulanan mahsupla ilgili hükümlerin esas alınarak yürütüleceği belirtildiğinden, hesaplanan temsil tazminatının %80'i üzerinden ödeme yapılacağını söyleyebiliriz.

- **Yabancı Dil Tazminatı**, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 2'nci maddesinde ve kapsamda çıkarılan 11/4/1997 tarihli Başbakan Onayında düzenlenmiştir. Devlet memurlarına, yabancı dil sınavı sonunda her bir dil için (A) düzeyinde başarılı olanlara 1500, (B)

düzeyinde başarılı olanlara 600, (C) düzeyinde başarılı olanlara 300 gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunan tutarı geçmemek üzere Maliye Bakanlığının teklifi ve Başbakan onayı ile belirlenen miktarlarda aylık yabancı dil tazminatı ödenmektedir.

Bu kapsamda yapılan sınavlar beş yıl süreyle geçerlidir. Bu sürenin bitiminde sınava girmeyenlerin yabancı dil seviyeleri bir alt düzeye inmiş sayılmakta, seviyeleri (C) düzeyinde olanların yabancı dil tazminatları ise kesilmektedir.

2. 2. 4. Ek Ödeme

Ek ödeme, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 9’uncu maddesinde düzenlenmiştir. Söz konusu maddenin ve ek ödeme oranlarına ilişkin (I) sayılı cetvelin 11/10/2011 tarihli ve 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile eklenmesi ayrı bir önem arz etmektedir. Çünkü farklı personel ve teşkilat kanunlarında düzenlenmiş bulunan ek ödeme veya başka adlar altında yapılan ödemelere ilişkin hükümler bu Kanun Hükmünde Kararname ile kaldırılmış, yeni düzenleme ile aynı unvanda bulunanlara aynı mevzuat uyarınca aynı oranda ek ödeme verilmesi düzenlenerek ödemelerde büyük ölçüde birliklik sağlanmıştır.

657 sayılı Kanununun 152’nci maddesi uyarınca ödenen tazminatlardan sonra EYDMA kavramı ek ödeme tutarlarının hesaplanmasında da karşımıza çıkmaktadır. Bu çerçevede, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 9’uncu maddesindeki ifadesiyle; aynı veya benzer kadro ve görevlerde bulunan personel arasındaki ücret dengesini sağlamak amacıyla, en yüksek Devlet memuru aylığına (ek gösterge dahil), ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kadro ve görev unvanlarına karşılık gelen oranların uygulanması suretiyle hesaplanan tutarda ek ödeme yapılmaktadır. 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin amaç maddesi bulunmamakla birlikte, farklı bir mevzuat düzenleme tekniğiyle maddenin amacı yine madde içinde düzenlenmiş, “aynı veya benzer kadro ve görevlerde bulunan personel arasındaki ücret dengesini sağlamanın” maddenin amacı olarak vurgulanması ve dolayısıyla “reform” iddiasıyla yapılan bu düzenleme dikkatlerden kaçmamaktadır.

2. 2. 5. Aile Yardımı Ödeneği

Aile yardımı ödeneğine ilişkin hükümler, 657 sayılı Kanununun 202 ila 206’ncı maddeleri arasında düzenlenmiştir. 202’nci madde hükmü uyarınca bu yardım, memurun her ne şekilde olursa olsun menfaat karşılığı çalışmayan

veya herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan aylık almayan eşi için (1. 500), çocuklarından herbiri için de (250) gösterge rakamının (72'nci ay dahil olmak üzere 0-6 yaş grubunda yer alan çocuklar için bir kat artırımlı) aylık katsayısı ile çarpılması sonucu elde edilecek miktar üzerinden ödenmektedir.

Yine aynı madde uyarınca, gösterge rakamlarını 3 katına kadar artırmaya Bakanlar Kurulu yetkilidir. Nitekim, 3/7/2011 tarihli ve 2011/2022 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile (1. 500) gösterge rakamının 1/7/2011 tarihinden itibaren (2. 134) olarak uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

2. 3. 666 Sayılı KHK ile Getirilen Maaş Sistemi

11/10/2011 tarihli ve 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin birinci maddesi ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye eklenen ek 10'uncu madde ile kısaca merkez teşkilatlarının daire başkanı ve üstü yönetici kadrolarında, taşra teşkilatlarının en üst yönetici konumundaki kadrolarda ve merkez teşkilatlarının kariyer mesleklere ilişkin kadrolarında görev yapan personel için öngörölmüş yeni ve daha sade bir maaş düzenlemesi hayata geçmiştir. Bu düzenleme ile, daha önce devlet memuru maaşlarının gelir unsurları olarak saydığımız gösterge, ek gösterge, taban ve kıdem aylıkları, 657 sayılı Kanunun 152'nci maddesinde düzenlenen zam ve tazminatlar, makam, görev ve temsil tazminatları ile ek ödeme, kapsamdaki bu personel için kaldırılmak suretiyle sadece "ücret" ve "tazminat" gelir unsurlarından oluşan yeni bir maaş sistemi benimsenmiştir.

Ücret ve tazminat göstergeleri, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin II ve III sayılı cetvellerinde düzenlenmiş olup, kapsamda bulunan personelin kadro unvanlarına karşılık gelen gösterge rakamlarının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak tutarlarda ücret ve tazminat verilmektedir. Ücret, gelir ve damga vergisi kesintisine tabi iken, tazminattan sadece damga vergisi kesintisi yapılmaktadır. Ayrıca, yeni maaş sistemi uyarınca ücret ve tazminat unsurlarından maaş alan personelin sosyal güvenlik prim kesintileri, tâbi oldukları sosyal güvenlik mevzuatına göre eski kadro maaş unsurları üzerinden yapılmaktadır. Yani, yeni maaş sisteminde memur maaşının gelir unsurunu sadece ücret ve tazminat kalemleri oluşturmakta iken, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu açısından prime esas kazancı; gösterge, ek gösterge, taban ve kıdem aylıkları, 657 sayılı Kanunun 152'nci maddesinde düzenlenen tazminatlar, makam, görev ve temsil tazminatları, 5434 sayılı T. C. Emekli Sandığı Kanunu açısından emekli keseneğine esas aylığı; gösterge, ek gösterge, taban ve kıdem aylıkları ve (tazminat yansıtma oranlarına göre belirlenen) özel hizmet aylığı üzerinden hesaplanmaktadır.

2. 4. Maaşın Gider Unsurları (Kesintiler)

Memur maaşlarından iki tür kesinti yapılmaktadır. Bunlardan ilki vergi kesintileri, ikincisi ise sosyal güvenlik mevzuatı uyarınca yapılan kesintilerdir.

2. 4. 1. Vergi Kesintileri

Vergi kesintileri de kendi arasında *gelir vergisi kesintisi* ve *damga vergisi kesintisi* olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

2. 4. 1. 1. Gelir Vergisi Kesintisi

Gelir vergisi kesintisi, 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu hükümleri çerçevesinde yapılmaktadır. Söz konusu Kanunun birinci maddesinde gelir, “bir gerçek kişinin bir takvim yılı içinde elde ettiği kazanç ve iratların safi tutarı” olarak tanımlanmıştır.

Bu çalışmada saydığımız maaşın gelir unsurlarından; gösterge, ek gösterge, taban ve kıdem aylıkları ile zamlardan (yan ödeme) gelir vergisi kesintisi yapılmaktadır. Ayrıca, yeni maaş sisteminin getirildiği 666 sayılı Kanun Hükümünde Kararname ile eklenen 375 sayılı Kanun Hükümünde Kararnamenin ek 10’uncu maddesinde düzenlenen “ücret” kalemi de gelir vergisi kesintisine tabidir. Bu saydıklarımız dışında kalan; 657 sayılı Kanunun 152’nci maddesinde sayılan tazminatlar, makam, görev ve temsil tazminatları, yabancı dil tazminatı, ek ödeme ile 375 sayılı Kanun Hükümünde Kararname’nin ek 10’uncu maddesinde düzenlenen tazminattan damga vergisi dışında hiçbir kesinti yapılmayacağı, dolayısıyla bu unsurlardan gelir vergisi kesintisi yapılmayacağı, yine bu unsurların düzenlendiği mevzuatta hüküm altına alınmıştır. Ayrıca, aile yardımı ödeneğinden, sosyal bir ödeme olması dikkate alınarak hiçbir vergi kesintisi yapılmayacağı ilgili mevzuatında düzenlenmiştir.

Gelir Vergisi Kanunu’nun 103’üncü maddesinde ise gelir vergisi oranları düzenlenmiştir. Bu madde kapsamında yukarıda saydığımız gelir vergisine tabi gelirler bakımından, diğer bir ifadeyle gelir vergisi matrahından, yıl içerisinde ulaşılan gelir dilimlerine göre sırasıyla %15, %20, %27 ve %35 oranlarında kesinti yapılmaktadır. Ancak, yıl içerisinde en yüksek devlet memurunun dahi gelir vergisi matrahı %35’lik dilime ulaşmamaktadır. Öte yandan, nispeten daha düşük maaş alan memurların gelir vergisi kesintileri yıl sonuna doğru en fazla %20’lik dilimden yapılmaktadır. Ayrıca, söz konusu Kanunun 40’inci maddesi uyarınca, gelir vergisi matrahından (5434 ve 5510 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde hesaplanan) sigorta primleri indirilmektedir.

Gelir Vergisi Kanunu’nda düzenlenen diğer bir husus “asgarî geçim indirim” kavramıdır. Kanunun 32’nci maddesinde düzenlenen bu indirim; ücre-

tin elde edildiği takvim yılı başında geçerli olan ve sanayi kesiminde çalışan 16 yaşından büyük işçiler için uygulanan asgarî ücretin yıllık brüt tutarının; mükellefin kendisi için %50'si, çalışmayan ve herhangi bir geliri olmayan eşi için %10'u, çocukların her biri için ayrı ayrı olmak üzere; ilk iki çocuk için %7, 5, üçüncü çocuk için %10, diğer çocuklar için %5'idir. Asgarî geçim indirimi, belirlenen bu tutarlar ile %15 oranının çarpılmasıyla bulunan tutarın, hesaplanan vergiden mahsup edilmesi suretiyle uygulanmaktadır. Ancak, indirim gelir vergisinden mahsup edilse de gelir vergisi matrahının hesaplanmasında dikkate alınmamaktadır.

2. 4. 1. 2. Damga Vergisi Kesintisi

Damga vergisi kesintisi, 484 sayılı Damga Vergisi Kanunu hükümleri çerçevesinde yapılmaktadır. Aile yardımı ödeneği hariç, yukarıda saydığımız maaşın tüm gelir unsurlarından binde 7, 59 oranında damga vergisi kesintisi yapılmaktadır.

2. 4. 2. Sosyal Güvenlik Mevzuatı Çerçevesinde Sigorta Primi Kesintisi/Emekli Keseneği

Emekli Sandığı, kamu görevlisi olan iştirakçilerine temelde emekli aylığı ve malûllük aylığı sağlanması işlevini yerine getirmekteyken, 2006 yılında gerçekleştirilen sosyal güvenlik reformu çalışmaları neticesinde, 16/05/2006 tarihli ve 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile Sosyal Güvenlik Kurumu'na devredilmiştir. Böylece, Emekli Sandığı, Bağ-Kur ve SSK Sosyal Güvenlik Kurumu çatısı altında birleştirilmiştir (Kuruca ve Özdamar, 2013: 319-320).

Sosyal güvenlik reformunun ikinci ayağı olan 31/05/2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun ise bazı hükümleri Anayasa Mahkemesince, 4'üncü maddenin birinci fıkrasının (c) bendine tabi olanlar (kamu görevlileri) bakımından anayasaya aykırı bulunmuş ve iptal edilmiştir. Bunun neticesinde, uzun vadeli sigorta hükümleri bakımından ayırım yapılmış ve 5510 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden önce 5434 sayılı Kanunun kapsamına girenler hakkında, eskiden olduğu gibi 5434 sayılı Kanunun uygulanması esası benimsenmiştir (Güzel, Okur ve Caniklioğlu, 2012: 715).

Bu çerçevede, memurlardan Ekim 2008 tarihinden önce memuriyete girenler açısından 5434 sayılı T. C. Emekli Sandığı Kanunu hükümleri kapsamında "emekli keseneği", bu tarih ve sonrasında memuriyete girenler açısından ise 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu hükümleri kapsamında "sigorta primi kesintisi" yapılmaktadır.

5434 sayılı Kanun kapsamında olanların emekli keseneklerine esas aylıkları, anılan Kanunun mülga ek 70'inci maddeleri kapsamında; gösterge, ek gösterge, taban ve kıdem aylıkları ile ek göstergelere bağlı olarak belirlenmiş olan tazminat tutarının toplamından oluşmaktadır. 5434 sayılı Kanunun mülga 14'üncü maddesi kapsamında, bu şekilde belirlenen emekli keseneğine esas aylığın %16'sı oranında "emekli keseneği" adı altında kesinti yapılmaktadır.

5510 sayılı Kanun uyarınca devlet memurları, Kanunun 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi kapsamına girmektedir. Anılan Kanunun 80 inci maddesine istinaden prime esas kazanç; gösterge, ek gösterge, taban ve kıdem aylıkları, 657 sayılı Kanunun 152'nci maddesinde sayılan tazminatlar ile makam, görev ve temsil tazminatları brüt tutarından oluşmaktadır. Hesaplanan bu tutar üzerinden de 81'inci madde kapsamında; %9 oranında malûl-lük, yaşlılık ve ölüm sigortaları, %5 oranında genel sağlık sigortası olmak üzere toplam % 14 oranında prim kesintisi yapılmaktadır.

3. Maaş Sisteminin Sorunlu Yönleri

Yukarıda, kamu personel rejiminde mevcut maaş sisteminin gelir ve gider unsurları ile bunların mevzuat dayanakları ve bu kapsamda yürürlükte bulunan düzenlemelerden bahsedilmiştir. Bu başlık altında ise sistemin sorunlu yönlerini belirlemeye çalışacağız.

Öncelikle, sözü edilen düzenlemelerden görüleceği üzere, maaş sisteminin en sorunlu yanı, *düzenlemelerin çok detaylı ve karmaşık olmasıdır*. 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile getirilen yeni maaş sisteminin kapsamı dışında kalan devlet memurlarının gelir unsurları oldukça fazladır. Kamuda belirli ihtiyaçlar ve amaçlar çerçevesinde, maaş unsurları zaman içerisinde bu şekilde artmış bulunmaktadır. Ayrıca, bu unsurlardan özellikle zam ve kıdem aylığı gibi ödemeler oldukça önemsiz miktarlarda kalmıştır.

Maaş unsurlarındaki bu artış, farklı adlar altında katsayıların belirlenmesinin de yolunu açmıştır. Daha önce de belirttiğimiz üzere; aylık katsayısı, taban aylık katsayısı ve yan ödeme katsayısı olmak üzere mevcut maaş sisteminde üç tane katsayı kullanılmaktadır. Bunların yanında, bir katsayı gibi işlev gören en yüksek devlet memuru aylığı (EYDMA) da maaş hesaplamalarında kullanılmaktadır. Yani, çoğu gelir unsurunun hesaplanmasında katsayılardan faydalanılmakla birlikte, bazı gelir unsurlarının hesaplanmasında EYDMA kullanılmaktadır.

Sistemin diğer bir sorunlu yönü, maaş unsurlarına ilişkin düzenlemelerin farklı mevzuatlarda yapılmış olması, diğer bir deyişle *mevzuatta birlikteliğin sağlanamamış olmasıdır*. Aşağıdaki tabloda yukarıda değinilen maaşın gelir

unsurlarının mevzuat dayanaklarına yer verilmiştir.

Tablo 2: Maaşın Gelir Unsurları ve Dayanakları

Maaş Unsuru	Dayanağı
Gösterge Aylığı, Ek Gösterge Aylığı, Zamlar, Özel Hizmet ve Diğer Hizmet Tazminatları, Makam Tazminatı, Aile Yardımı Ödeneği	657 sayılı Devlet Memurları Kanunu
Taban Aylığı, Kıdem Aylığı, Görev Tazminatı, Ek Ödeme, Ücret, Tazminat, Yabancı Dil Tazminatı	375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname
Temsil Tazminatı	4505 sayılı Kanun

666 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile belirli bir kesimin maaşlarının gelir unsurlarında sadeleştirilmeye gidilse de, ilgililerin prime esas kazançları/emekli keseneklerine esas aylıkları, “ücret” ve “tazminat” göstergeleri üzerinden değil, sanki bu kişilere gösterge, ek gösterge, taban ve kıdem aylıkları ile diğer ödemeler yapılmış varsayılarak, belirlenmektedir. Bu çerçevede, 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile maaş sistemi sadeleştirilmiş gibi görünse de aslında sistem daha karmaşık hale gelmiştir. Ayrıca, bu sorun memurların emekliliğine de yansımaktadır. Çünkü, bu şekilde yeni maaş sistemine tabi bir memurun prime esas kazancı/emekli keseneğine esas aylığı, gelir unsurları üzerinden belirlenmemektedir. Bu durum hem işin doğasına aykırılık teşkil etmekte, hem de emekliliğe ayrılanların emekli maaşlarının düşük olmasına neden olmaktadır. Ancak, sosyal güvenlik harcamalarının artışına engel olmak maksadıyla, prime esas kazanç/emekli keseneğine esas aylığın belirlenmesinde bu yöntemin benimsendiğini tahmin edebiliriz.

“Ücret” unsurundan gelir ve damga vergisi kesintisi yapılmakta iken, “tazminat” unsurundan sadece damga vergisi kesintisi yapıldığından çalışmanın önceki kısımlarında bahsedilmişti. Bu ayrımın yapılmasında, sigorta primi kesintisinin/emekli keseneğinin sadece “ücret” unsurundan yapılmasının planlandığı, bu sayede sosyal güvenlik maliyetlerinde ilave artışların önüne geçilmesinin amaçlandığı izlenimi ortaya çıkmaktadır. 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’nin hazırlanması çalışmalarında böyle bir amacın bulunup bulunmadığı bilinmemekle birlikte, nihai düzenleme bu şekilde yapılmadığından iki unsurlu bir ayrıma gidilmesi anlamsız kalmıştır. Ayrıca, bazı gelir unsurlarından gelir vergisi kesintisi yapılması, bazılarında ise yapılmaması yeni maaş sistemi dışındaki diğer ödeme kalemleri için de geçerlidir. Daha önce de bahsettiğimiz üzere; gösterge, ek gösterge, taban ve kıdem aylıkları ile zamlardan (yan ödeme) gelir vergisi kesintisi yapılmakta iken, 657 sayılı

Kanunun 152'nci maddesinde sayılan tazminatlar, makam, görev ve temsil tazminatları, yabancı dil tazminatı ile ek ödmeden bu kesinti yapılmamaktadır. Yani, bu konuda da bir birliklilik sağlanamamıştır.

Diğer bir husus, kamuda maaş sisteminin belirli boyutlarda “ek göstergesi” ve “en yüksek Devlet memuru aylığı” kavramları üzerine inşa edilmesi, sistemde tıkanmalara neden olmaktadır. En yüksek devlet memuru olan Başbakanlık Müsteşarının ek göstergesinin (8000) olması ve birçok maaş veya ödeme unsurunun EYDMA'ya bağlı olması nedeniyle mevzuat düzenlemelerinde hareket serbestisi kalmamakta, bu da genel sistemin dışında birtakım yeni düzenlemeler yapmanın yolunu açmaktadır.

Öte yandan, 2010 yılında gerçekleştirilen anayasa referandumu ve 2012 yılında 4688 sayılı Kanunda yapılan düzenlemeler çerçevesinde, kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkı getirilmiş, böylece mali ve sosyal haklar kapsamında yapılan düzenlemeler yeni bir boyut kazanmıştır. Toplu sözleşme hakkının bu şekilde yasal bir zemine kavuşması ve toplu sözleşme metinlerinde memurlar ve diğer kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarına ilişkin kararlar alınması sebebiyle aslında karşımıza ilave bir mevzuat çıkmaktadır. Bunun neticesinde, bir memurun maaş unsurlarına ilişkin mevzuat incelenildikten sonra bir de toplu sözleşme metinlerine bakılması gerekmektedir.

Toplu sözleşme metinlerinin karşımıza ilave bir mevzuat olarak çıkmasının yanı sıra, 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile büyük ölçüde sağlanan *maaş/ücret dengesinin toplu sözleşmelerde alınan kararlar sebebiyle tekrar bozulması* kamudaki maaş sistemi için daha büyük bir sorun alanıdır. Konuyu somutlaştırırsak, örneğin kamuda bir unvan için belirlenen ek ödeme oranı, o unvanda görev yapan bütün memurlar için aynı oranda ödenmekte iken, bir hizmet kolunda aynı unvanda görev yapan memurlar için bu oran farklı belirlenebilmektedir. Bu durum da eşit unvana eşit maaş ödenmesi anlayışını bozmaktadır.

Her ne kadar 4688 sayılı Kanun gereği toplu sözleşme niteliğinde olmasa da, toplu sözleşme süreciyle bağlantısı kurulan, taraflarının kamu ve sendika olduğu ve bu taraflarca imzalanan bir sözleşme çerçevesinde, yalnızca mahalli idarelerin kadro ve pozisyonlarında görev yapanlara ödenen “sosyal denge tazminatı”, 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile büyük ölçüde giderilen maaş/ücret dengesinin tekrardan bozulmasına neden olan bir gelir unsuru olarak karşımıza çıkmaktadır. 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin ek 15'inci maddesi ile düzenlenen bu ödeme, aynı unvanda görev yapan kamu görevlileri arasında net 870 TL'ye kadar maaş farkına neden olmaktadır.

Son olarak, maaş sistemine ilişkin bu detaylı ve karışık düzenlemeler, kamuda *bürokrasi ve kırtasiyeciliği ciddi boyutta artırmaktadır*. Dolayısıyla bu durum kamuda emek ve zaman kaybına neden olmakta ve kamudaki daha

önemli sorunlara odaklanmayı engellemektedir.

4. Sonuç ve Öneriler

Bu çalışmada kamu görevlilerinin büyük bölümünü oluşturan devlet memurlarının maaş sistemi üzerinde durulmuştur. Hâkim ve savcılar, askeri personel, akademisyenler, sözleşmeli personel gibi farklı statülerde görev yapan kamu görevlilerinin maaş sistemi çalışmanın kapsamına girmemektedir. Ancak, bu şekilde farklı statü ve mevzuatta, maaş sistemine ilişkin farklı düzenlemelerin olduğu düşünüldüğünde mevzuatta birlikten ne kadar uzaklaşıldığı anlaşılacaktır. Bu da, farklı statüdeki kamu personeli arasındaki maaş/ücret dengesizliği problemini gündeme getirecektir.

Ancak, konumuz olan “devlet memurlarının maaş sistemi”ne geri dönersek, 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararname kapsamında yapılan düzenlemelerden belki de en önemlisi unvan bazında (bazı unvanlarda görevli devlet memurlarının maaşlarında, kadrosunun merkez teşkilatı, taşra teşkilatı, üniversite ya da mahalli idarelerde bulunmasına göre belirli farklılıklar bulunmakla birlikte) maaş/ücret dengesizliğini büyük ölçüde gidermesidir. Burada, örneğin her bakanlık müfettişliği görevinin aynı önemde veya zorlukta olmadığı hususunda bir itiraz gelebilir. Ancak, geçmişten günümüze yapılan düzenlemelere bakıldığında iş barışının sağlanması anlamında bu politikanın daha isabetli olduğunu söylenebilir.

Öte yandan, 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile maaş sisteminin sadeleştirilmesi hedeflenmiş olsa da 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye eklenen ek 10’uncu madde ile II ve III sayılı cetveller, devlet memurlarının sayıca küçük bir kısmını kapsamaktadır. Ayrıca, daha önce ifade ettiğimiz gibi, bu kişilerin prime esas kazançları/emekli keseneklerine esas aylıkları eski gelir unsurları üzerinden belirlenmektedir. Bu çerçevede, 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile getirilen düzenlemeleri bir “reform denemesi” veya “eksik reform” olarak nitelendirmek mümkündür.

Peki, mevcut düzenlemeler ve bunca açıklamadan sonra, kamu personel rejiminde maaş sisteminin sorunlarını nasıl çözebiliriz? Öncelikle maaş sisteminde “teklik ilkesi”nin benimsenmesi gerekmektedir. Vergi ve sosyal güvenliğe ilişkin kesintilerin dışında maaşın unsurları tek bir mevzuatta toplanmalıdır. Bu çerçevede ilgililer, maaş düzenlemelerine ilişkin tek bir mevzuata bakmalıdır. Bu mevzuata hâkim ve savcılar, askeri personel, akademisyenler, sözleşmeli personel gibi farklı statülerde görev yapan kamu görevlileri de entegre edilebilecektir.

Teklik ilkesi kapsamında; “maaşın gelir unsuru”, “katsayı” ve unvanların düzenlendiği “cetvel” de tek olmalıdır. 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararna-

me ile getirilen yeni maaş sisteminde düzenlenen iki gelir unsuru bile fazladır. Devlet memurları için tek gelir unsuru belirlenmeli, sadece bu unsur üzerinden gelir ve damga vergisi ile sosyal güvenlik mevzuatına ilişkin kesintiler yapılmalıdır. Elbette, aile yardımı ödeneği, yabancı dil tazminatı, fazla çalışma ücreti, vekâlet ücreti, ek ders ücreti, nöbet ücreti, öğretim yılına hazırlık ödeneği gibi farklı amaçlara özgülenen ödemeler ayrı bir gelir unsuru olarak ödenmeye devam edecektir. Hatta kamuda somut ve objektif kriterlere dayalı bir performans değerlendirme yönetmeliğinin yürürlüğe girmesi halinde performans ücreti adı altında yeni bir gelir unsuru da karşımıza çıkabilecektir. Ancak, burada önemli olan mali haklara ilişkin düzenlemelerin tek bir mevzuatta düzenlenmesi ve maaşın sabit unsurları olan ödemelerin tek bir unsura indirilmesidir.

Bir ülke uygulamasından örnek vermek gerekirse, ABD'nin ücret sisteminde tek bir genel gösterge tablosu bulunmakta ve bu sistemine dâhil olan bütün kurumlarda kurumsal ilaveler olmaksızın, ortak olarak uygulanmaktadır. Böylece, ücret sisteminde kurumlar arasında tekdüzelik sağlanmıştır. (Coşkun ve Dulkadiroğlu, 2009: 93)

Tek bir gelir unsurunun olması halinde, bu unsurun belirlenmesinde kullanılacak katsayı da tek olacaktır. Ayrıca, farklı farklı cetveller düzenlemek yerine tek bir cetvel ile tüm unvanlar için maaşlarına esas gösterge rakamı belirlenebilecektir. Tabi burada unvanlar tek tek sayılmak yerine belirli niteliklere göre sınıflandırılacaktır.

4688 sayılı Kanunla kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkı tanındığından ve bu çerçevede toplu sözleşme metinlerinde yer alan kararların maaş sistemini daha da karmaşık hale getirdiğinden daha önce bahsetmiştik. Burada, elbette böyle önemli bir kazanımın kaldırılmasını önermeyeceğiz. Ancak, toplu sözleşmelerde devlet memurlarına verilen ilave ödemelerin yeni bir maaş unsuru oluşturmayacak şekilde belirlenmesi sağlanmalıdır. Ayrıca, sosyal denge tazminatı ödemesinde olduğu gibi memurlar arasında maaş/ücret dengesizliğine neden olacak uygulamalara engel olunmalıdır. Bunun için de gerekli yasal düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

Sonuç olarak, kamu personel rejiminde mevcut maaş sistemine ilişkin sorunlar, ücret adaletinin sağlandığı bir anlayış ile teklik ilkesi çerçevesinde; “tek mevzuat, tek maaş unsuru, tek katsayı ve tek cetvel” unsurlarının uygulanmasıyla büyük ölçüde çözülecektir. Böylece, maaş sisteminin anlaşılabilirliği ve şeffaflığı artmış olacak ve mevcut sistemin neden olduğu bürokrasi ve kırtasiyecilik büyük oranda azalacaktır.

Kaynakça

- ASLAN, O. E. (2011). *Maaş İlişkisi ve Türkiye’de Memur Maaşları (1970-2008)*. Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 44, Sayı: 3, s. 110-111.
- BAŞBAKANLIK. <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/>. Erişim tarihi: 07. 01. 2018.
- BAŞBAKANLIK. <http://www.resmigazete.gov.tr/>. Erişim tarihi: 07. 01. 2018.
- COŞKUN S. , DULKADİROĞLU H. (2009). *Ücret, Performansa Göre Ücret ve Çalışanların Algısı: ABD’de Federal Düzey Örneği*. Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt: 64, Sayı: 3, s. 93
- GÜZEL, A. , OKUR, A. R. , CANIKLIOĞLU, N. (2012). *Sosyal Güvenlik Hukuku* (14. Baskı). İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım, s. 715.
- KURUCA, M. , ÖZDAMAR, M. (2013). *Tüm Yönleriyle Emeklilik* (2. Baskı). Ankara: Yaklaşım Yayıncılık, s. 319-320.
- SAYAN, İ. Ö. (2009). *Türkiye’de Kamu Personel Sistemi: İdari, Askeri, Akademik, Adli Personel Ayrımı*. Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt: 64, Sayı: 1, s. 204.