

Havacılık Tazminatı Sorununa Eurocontrol'ün Hava Seyrüsefer Maliyetlerini Ücretlendirme Esaslarını Belirleyen Prensiplerini de İçeren Bütünsel Bakış

Doç. Dr. Ali Talip Akpınar
Kocaeli Üniversitesi
Havacılık ve Uzak Bilimleri Fakültesi
Havacılık Yönetimi Bölümü

1. Giriş

Havacılık tazminatıyla ilgili hususlar ve Devlet Hava Meydanları İşletmeleri (DHMI) haricindeki “Avrupa Hava Seyrüsefer Emniyeti Teşkilatı” (Eurocontrol) prensipleri çerçevesinde hava seyrüseferine hizmet veren Meteoroloji Genel Müdürlüğü vb. kurum çalışanlarının havacılık tazminatından yararlanma talepleriyle ilgili hususlar irdelenmeye çalışılacaktır.

Bu çalışmada öncelikle havacılık tazminatıyla ilgili düzenlemelerdeki önemli hususlara yer verilecektir. 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve Yüksek Planlama Kurulu kararında ifade edilen Eurocontrol prensiplerine göre havacılık tazminatına ilişkin hususlar irdelendikten sonra DHMI'nin verdiği tüm hizmetler çerçevesinde havacılık tazminatı değerlendirilecektir. Çalışmanın son bölümünde havacılık tazminatı sorununun çözümlenmesine yönelik önerilerde bulunulacaktır.

2. Havacılık Tazminatı Düzenlemesiyle İlgili Hususlar

Havacılık Tazminatı, uygulanmaya başladığından itibaren gerek DHMI gerekse diğer Meteoroloji Genel Müdürlüğü vb. kurumların çalışanları arasında tartışmalara neden olmuştur. DHMI çalışanlarına Havacılık tazminatı ödenmesine 2005 yılında başlanılmış¹ ve ortaya çıkan sorunların giderilmesine yönelik düzenlemelerle devam etmektedir.²

DHMI çalışanlarının maaşlarına ilave olarak aldıkları Havacılık tazminatıyla ilgili 1/8/2010 tarihli ve 27659 sayılı 6009 sayılı kanun ile değişiklik yapılan 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve Yüksek Planlama Kurulu kararı çerçevesinde aşağıdaki ana hususlar ortaya çıkmıştır:

1. 1/8/2010 tarihli ve 27659 sayılı 6009 sayılı kanun ile değişiklik yapılan 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 3 üncü maddesinin (b) ve (c) bentleri kapsamına giren DHMI personeline, “Avrupa Hava Seyrüsefer Emniyeti Teşkilatı” prensipleri çerçevesinde personel maliyetlerinin tamamı karşılanan kadro ve pozisyonlarda bulunanlar için en yüksek Devlet memuru aylığının (ek gösterge dâhil) brüt tutarının (Ocak 2016 itibarıyla 843,76 YTL) % 600'ünü (5062,56 YTL), kısmen karşılanan kadrolar ve pozisyonlarda bulunanlar için aynı miktarın % 300'ünü (2531,28 YTL), pilotlar için ise % 1000'ini (8437,6 YTL), diğerleri için de % 150'sini (1265,64 YTL) geçmemek üzere Yüksek Planlama Kurulunca belirlenen oran, esas ve usullere göre “Havacılık Tazminatı” ödenir. Dolayısıyla 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararname “Avrupa Hava Seyrüsefer Emniyeti Teşkilatı” prensipleri çerçevesinde personel maliyetlerinin tamamı karşılanan, kısmen karşılanan ve karşılanmayan kadro ve pozisyonlarda bulunanlar ve DHMI kadrosunda bulunan pilotlar olmak üzere 4 ana gruba göre havacılık tazminatıyla ilgili tavan miktarlar belirlemiştir.
2. 1/8/2010 tarihli ve 27659 sayılı 6009 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden yaklaşık 2 yıl sonra 29/6/2012 tarihinde DHMI personeline havacılık tazminatı ödenmesiyle ilgili Yüksek Planlama Kurulu kararı alınmıştır. DHMI, “Avrupa Hava Seyrüsefer Emniyeti Teşkilatı” prensipleri çerçevesinde personel maliyetlerinin tamamı

¹ 27.04.2005 tarihli ve 25798 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 5335 sayılı Kanunun 27. Maddesiyle 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye eklenen Ek 2. maddede yer alan kural uyarınca düzenlenen 03.05.2005 tarihli ve 2005/T-19 sayılı Yüksek Planlama Kurulu Kararı

² 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Ek 2. maddesinde 01.08.2010 tarihli ve 27659 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 6009 sayılı Kanun’un 56. maddesi ile değişiklik yapılması üzerine Havacılık Tazminatı ödenmesine ilişkin 29.06.2012 tarihli ve 2012/T-9 sayılı Yüksek Planlama Kurulu Kararı

karşılanan, kısmen karşılanan ve karşılanmayan 3 personel grubuna Yüksek Planlama Kurulunca belirlenen oran, esas ve usullere göre havacılık tazminatı ödemektedir. Yüksek Planlama Kurulu, Ulaştırma Bakanlığı'nın 2/9/2010 tarih ve 3227 sayılı, 27/1/2011 tarih ve 491 sayılı ve 30/11/2011 tarih ve 3227 sayılı ve Maliye Bakanlığının 18/10/2010 tarih ve 15190 sayılı yazılarını dikkate alarak 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 3 üncü maddesinin (b) ve (c) bentleri kapsamına giren DHMİ personeline ödenecek havacılık tazminatı ödenmesine ilişkin oran, usul ve esasları belirleyen ve ek'inde gruplara göre en yüksek ve en düşük tazminat oranını içeren tazminat dağıtım tablosu olan kararı vermiştir. Yüksek Planlama Kurulu kararında yer alan önemli hususlar:

- Yüksek Planlama Kurulu, DHMİ kadrosunda veya pozisyonlarından birine atanarak fiilen DHMİ'de görev yapanları "Avrupa Hava Seyrüsefer Emniyeti Teşkilatı" prensipleri çerçevesinde personel maliyetlerinin tamamı karşılanan, kısmen karşılanan ve karşılanmayan kadro ve pozisyonlarda bulunanlar olmak üzere 3 ana gruba göre ayırmıştır. Bu durum, 1/8/2010 tarihli ve 27659 sayılı 6009 sayılı kanun ile değişiklik yapılan 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede ayrı olarak ifade edilen pilotları Yüksek Planlama Kurulunun "Avrupa Hava Seyrüsefer Emniyeti Teşkilatı" prensipleri çerçevesinde personel maliyetlerinin tamamı karşılanan gruba alınmasına karar vermesinden kaynaklanmaktadır.
- Havacılık Tazminatı, en yüksek Devlet memuru aylığı (ek gösterge dahil) brüt tutarı baz alınmak suretiyle her bir kadro veya pozisyon unvanı için belirlenmiş en yüksek ve en düşük tazminat oranları arasında kalmak kaydıyla ödenmektedir. Aynı tazminat tavanı grubu içerisinde yer alan bir kadro veya pozisyon unvanında çalışanlar için uygulanacak tazminat oranını, birimin bulunduğu yer, iş yoğunluğu, öğrenim durumu farklılığı, hizmet süresi, personel temininde güçlük gibi kriterleri birlikte veya ayrı ayrı dikkate almak suretiyle ve ödenecek tazminat tutarının % 30'unu geçmeyecek şekilde farklılaştırılmaktadır.
- Yüksek Planlama Kurulunun kararının Ek'indeki tazminat dağıtım tablosunda "**münhasıran terminal sistemleri yürütenler hariç**" ifadesiyle aynı ünvanda çalışanlar arasında farklı tazminat miktarlarının ödenmesi durumu söz konusudur.
- Yüksek Planlama Kurulunun kararının Ek'indeki tazminat dağıtım tablosunda "**eğitimi münhasıran elektronik alanında yapmış olmak**" ifadesiyle aynı ünvanda çalışanlar arasında farklı tazminat miktarlarının ödenmesi durumu söz konusudur.
- DHMİ Genel Müdürlüğüne ait kadro veya pozisyonlara atanmaksızın bu Genel Müdürlükte görevlendirilenler ile DHMİ Genel Müdürlüğü personelinin diğer kamu kurum ve kuruluşlarında (Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü ve Eurocontrol Teşkilatında geçici olarak görevlendirilenler hariç) görevlendirilenlere, görevlendirme süresince Havacılık Tazminatı ödenmemektedir.
- Kanun çıktıktan sonra DHMİ Yönetim Kurulu Kararıyla havacılık tazminatıyla ilgili avans olarak ödenmiş tutarlar, Yüksek Planlama Kurulunun dağıtım esaslarına göre karşılaştırılır. DHMİ personeline eksik ödeme yapılmışsa kalanı ödenir, fazla ödeme yapılmışsa personelden tahsil edilir.
- Havacılık tazminatı, aylıklara ilişkin esaslar çerçevesinde gelir vergisi ve damga vergisi hariç herhangi bir vergi ve kesintiye tabi tutulmaksızın ödenmektedir.

Havacılık tazminatıyla ilgili düzenlemelerin belirli maddelerinin iptali için yargıya taşınmıştır. Örneğin Yüksek Planlama Kurulu Kararının 4/g maddesi; (Sağlık kurulu raporu üzerine verilen hastalık izinleri ile kanser, verem ve akıl hastalıkları gibi uzun süreli bir tedaviye ihtiyaç gösteren hastalığa yakalananların kullandığı hastalık izinleri ve hastalıkları sebebiyle Sosyal Güvenlik Kurumu ile sözleşmesi bulunan sağlık hizmeti sunucularında yatarak tedavi gördükleri tedavi süreleri hariç olmak üzere, bir takvim yılı içinde kullanılan

hastalık izin süreleri toplamının 7 günü aşması halinde, aşan süreler isabet eden havacılık tazminatı ödenmez) 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun hastalık izinlerini düzenleyen 105. maddesine aykırı olduğu için iptal edilmiştir³. DHMİ personeli veya personellerinin sendikaları tarafından yargıya taşınan konular haricinde hava seyrüseferine katkı veren diğer kurum çalışanlarının sendikaları da havacılık tazminatı alabilmek itirazda bulunmaktadır.

Danıştay kararlarını verirken ulusal mevzuat içerisinde yer alan anayasa ve yasa hükümleri çerçevesinde Havacılık tazminatıyla ilgili 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyi ve Yüksek Planlama Kararının uyumunu dikkate almaktadır. Danıştay'ın 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve Yüksek Planlama Kararında yer alan Eurocontrol prensiplerine çerçevesinde ifadesini dikkate alması gerekir. Anayasanın 90. Maddesinde de zikredildiği üzere usulüne göre yürürlüğe konulmuş Milletlerarası andlaşma olan Eurocontrol prensipleri havacılık tazminatı dağılımlarının belirlenmesinde emredici bir kural niteliğindedir. Danıştay'ın 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve Yüksek Planlama Kararı ve tazminat dağıtım tablosunun Eurocontrol prensiplerine uygunluğuna göre karar vermesi gerekir.

3. Eurocontrol Hava Seyrüsefer Maliyetlerini Ücretlendirme Esaslarını Belirleyen Prensiplerine Göre Havacılık Tazminatına İlişkin Hususlar

Havacılıkta uluslar arası anlaşmalar ve yetkili otoritelerin düzenlemeleri çerçevesinde hava seyrüseferi yapılabilir. Paris sözleşmesi, hava hukukundaki hava seyrüseferiyle ilgili ilk çok taraflı antlaşmadır. ICAO tarafından hava seyrüseferiyle doğrudan ilgili veya dolaylı olarak ilgili düzenlemeler bulunmaktadır. ICAO'nun 7100 nolu Havalimanları ve Hava Seyrüsefer Hizmetleri Tarifeleri (Tariffs for Airports and Air Navigation Services), 9161 nolu "Hava Seyrüsefer Hizmetleri Ekonomisi Kılavuzu" ve 9082 nolu Havaalanları ve Hava Seyrüsefer Hizmetler Bedelleri İlkeleri bulunmaktadır. Avrupa bölgesindeki ICAO düzenlemelerine uyumlu olmak şartıyla Eurocontrol (Avrupa Hava Seyrüsefer Emniyeti Teşkilatı) prensipleri, hava seyrüseferiyle ilgili bölgesel kuralları koymaktadır. Eurocontrol Hava Seyrüsefer Maliyetlerini Ücretlendirme Esaslarını Belirleyen prensipleri temelde aynı kalmakla birlikte gerek ICAO'nun dökümanlarındaki değişikliklere uyum sağlamak gerekse ICAO'nun dökümanındaki ana hususlara uyumlu olmak şartıyla değişiklikler yapabilmektedir.

Eurocontrol'un Yol/Rota Ücretlendirme merkezi (Central Route Charges Office:CRCO), Türkiye dahil Eurocontrol'e üye ülkelerin hava seyrüsefer maliyetlerini ücretlendirme esaslarını belirleyen prensipleri düzenlemekte, hesaplanan yol birim ücretlerinin, hava sahası kullanıcılarından tahsil ederek üye ülkelerin maliyetlerini karşılamasına hizmet etmektedir.

Eurocontrol prensiplerine göre üye ülkeler, geçmiş milli maliyetleri ve verdikleri yol hizmeti sayısını da dikkate alarak gelecek yıllarla ilgili tahminde bulunarak yol birim ücretlerini belirlemektedirler. Şöyle ki; üye ülkeler, tahmini yol hizmeti sayısının toplam milli maliyetlerine bölerek veya tahmini yol hizmeti sayısının muaf uçuşlar nedeniyle ortaya katılan maliyetlerden çıkarıldıktan sonra milli maliyetlere bölünmesiyle o yılki ve sonraki yıllara ilişkin yol birim ücretlerini hesaplamaktadırlar.

Eurocontrol'e üye ülkeler; yol (en-route) hizmetleri verirken "gelir-maliyet(gider) denkliği" prensibi çerçevesinde maliyetlerin karşılanması esastır. Eurocontrol'ün CRCO ofisinin maliyetleri de dahil olmak üzere üye ülkelerin katlandıkları muaf uçuşlar hariç tüm fiili maliyetlerinin kullanıcılar (havayolları vb.) tarafından karşılanması gereklidir. Eurocontrol prensiplerine göre Eurocontrol'e üye ülkelerin yol hizmetlerini vermelerinden dolayı katlandıkları maliyetler ve elde ettiği gelirlerin birbirine eşit olması yani kar da zarar da etmemeleri düzeltme/ayarlama mekanizmasıyla sağlanmaktadır.

³ Danıştay 11. Dairesinin 2012/6073 esas nolu dava ile ilgili 2014/8383 sayılı kararı

Eurocontrol'e üye ülkeler arasında milli maliyetlerin karşılanması esas olduğu için yol birim ücretleri bakımından farklılıklar bulunmaktadır. Türkiye'nin milli maliyetleri ve yol birim ücretleri diğer ülkelere göre genel itibariyle daha düşüktür. 2001 ve 2012 yılları baz alınarak Türkiye'nin diğer Eurocontrol'e üye ülkelerle genel ve maliyet hesaplama yöntemlerine göre kıyaslamaları aşağıda sunulmaktadır.

Türkiye'nin 1 Ocak 2001 tarihinde belirlediği yol birim ücreti 44,49 Euro idi. 2001 yılında Türkiye'nin birim yol ücreti olan 44,49 Euro'dan daha düşük birim yol ücreti belirleyen Eurocontrol'e üye ülkeler; Kıbrıs, Yunanistan, İrlanda, Macaristan, Çek Cumhuriyeti, Portekiz, Romanya ve Malta'dır. İsviçre'nin birim yol ücreti ise 76,43 Euro idi⁴.

2012 yılında Türkiye'nin belirlediği birim yol ücreti 30,03 Euro idi. 2014 yılında yayınlanan makalenin Eurocontrol'e üye ülkeleri kıyaslayan tablosunda da görüleceği üzere Türkiye birim yol ücretinden daha düşük birim yol ücreti belirleyen ülkeler; Ermenistan, İrlanda, Letonya, Malta ve Gürcistan'dır. İsviçre'nin birim yol ücreti ise 99,13 Euro idi⁵. 2001-2012 yıllarını kapsayan 11 yıllık dönem içerisinde İsviçre'nin birim yol ücretleri % 27,9 oranında artmıştır. Türkiye'nin birim yol ücretleri % 32,5 oranında azalmıştır.

Ülkeler	2001 Birim Yol Ücreti Euro	2012 Birim Yol ücretiEuro	2012 Toplam maliyet Euro	2012 Hizmet sayısı	2012 Ücretlendirilebilir maliyetler Euro
İsviçre	76,43	99,3	136.949.449	1.398.574	147.931.831
Türkiye	44,49	30,03	314.668.406	9.812.755	294.143.197

Birim Yol ücreti; hava sahası içerisindeki her 100 kilometrelik bölümde alınan ücrettir.

Yukarıdaki Tablo'daki İsviçre ve Türkiye arasındaki toplam maliyetler, hizmet sayısı ve ücretlendirilebilir maliyetlerin kıyaslaması 2001 yılına ilişkin veri olmadığı için sadece 2012 yılı için yapılabilmektedir⁶.

2011 yılından önce Eurocontrol prensiplerinde üye ülkelerin milli maliyetlerinin hesaplanmasında tek yöntem bulunmaktaydı. 2011 yılından itibaren Eurocontrol prensiplerinde üye ülkelerin milli maliyetlerinin hesaplanmasında; belirlenmiş maliyet (determined cost) veya tam maliyetin karşılanması yöntemlerinden (full cost recovery) birini kullanması zorunlu hale gelmiştir. Türkiye milli maliyetlerin hesaplanmasında, tam maliyetin karşılanması yöntemini (full cost recovery) kullanmaktadır ve 2012 yılında Türkiye'nin belirlediği birim yol ücreti, 30,03 Euro'dur. Eurocontrol'e üye ülkelerin yol birim ücretlerinin ortalaması; 58,01 Euro'dur. Eurocontrol'e üye belirlenmiş maliyet yöntemini (determined cost) kullanan üye ülkelerin yol birim ücretlerinin ortalaması; 61,46 Euro'dur. Eurocontrol'e

⁴ Suat Uslu ve Aydan Cavcar, Havayolu İşletmelerinde Bir Maliyet Unsuru: Avrupa Hava Sahası'nda Hava Trafik Yol Ücretleri, Sosyal Bilimler Dergisi, 2002-2003, s.88.

⁵ Dr. William B. Coyne ve Mr. Vincent Baeri, A Petse Analysis of European Route Charges (Avrupa Yol Ücretlerinin Pest Analizi) , International Journal Of Science Commerce and Humanities, Volume no 2, no 2, August 2014, s.60

⁶ Eurocontrol (European Organisation For The Safety of Air Navigation: Avrupa Hava Seyrüsefer Emniyeti Teşkilatı), CRCO (Central Route Charges Office: Yol Hizmetleri Merkez Ofisi), Conditions of Application of the Route Charges System and Conditions Of Payment (Yol Ücretleri Sisteminin Uygulama Koşulları ve Ödeme Koşulları), s. 9

üye tam maliyetin karşılanması yöntemini (full cost recovery) kullanan üye ülkelerin yol birim ücretlerinin ortalaması; 33,52 Euro'dur⁷.

Türkiye'nin yol birim ücretleri; gerek Eurocontrol'e üye tüm ülkelerin ortalamasından gerek Eurocontrol'e üye belirlenmiş maliyet yöntemini (determined cost) kullanan ülkelerin yol birim ücretlerinin ortalamasından gerekse Türkiye dahil Eurocontrol'e üye tam maliyetin karşılanması yöntemini (full cost recovery) kullanan ülkelerin yol birim ücretlerinin ortalamasından daha düşüktür. Türkiye'nin yol birim ücretleri, Eurocontrol'e üye 38 ülkeden sadece Ermenistan, İrlanda, Letonya, Malta ve Gürcistan'dan daha fazladır⁸.

Eurocontrol prensiplerinde maliyet ve hizmet türlerine göre 2 tür sınıflandırma mevcuttur.

Eurocontrol prensiplerindeki maliyet türlerine göre Personel (Staff), diğer işletim/cari (Other Operating), amortisman (Depreciation), sermaye maliyeti (Cost of Capital) ve diğer giderler (Exceptional items) olarak sınıflandırılmaktadır⁹.

Eurocontrol'ün 2004 ve 2010 yıllarındaki prensiplerinde personel maliyetleriyle ilgili birebir aynı tanım bulunmaktadır: Personel maliyetleri, merkez servistekiler dahil olmak üzere personelin, stajyerlerin, müfettişlerin ve bakım personeli dahil yardımcı teknik personelin sadece maaşlarını değil aynı zamanda emeklilik maliyetlerini (örn. çalışan personel için Emekli sandığına yapılan ödemeler), sigorta maliyetlerini, vs. de kapsayan fiili personel maliyetlerini içerir¹⁰.

Eurocontrol prensiplerinde, mühendis ve teknik personelin almış olduğu eğitimle ilgili hiç bir ifade yer almamaktadır. Eurocontrol Emniyet Düzenleyici Gereksinimleri; (ESARR Eurocontrol Safety Regulatory Requirements) Hava Trafik Yönetimi Hizmetleri Personeli (ATM) için ESARR 5 (Eurocontrol Safety Regulatory Requirements 5 ATM Services' Personnel) olarak düzenlenmiştir¹¹. ESARR 5 dökümanı, ICAO Ek 1'de yer alan standart ve tavsiye edilen uygulamalarla (SARPs Standart and Recommended Practices) uyumlu olarak ECAC (ECAC : European Civil Aviation Conference- Avrupa Sivil Havacılık Konferansı) bölgesinde geçerlidir.

ICAO dökümanları ve Eurocontrol'ün prensip ve düzenleyici materyallerinde görev yapan Mühendis ve teknik personelin eğitimleriyle/mezun oldukları bölümleriyle ilgili bir açıklamada bulunulmamıştır. Bu nedenle ICAO dökümanı, Eurocontrol prensipleri ve düzenleyici materyallerinde "elektronik" eğitimi almış mühendis veya teknik personel ifadesi yer almadığı için bu konuda ayrı bir düzenleme de bulunmamaktadır.

Eurocontrol prensiplerinde sadece yol hizmeti için katlanılan maliyetlerin tamamı karşılanmaktadır. Yürürlükte olan Eurocontrol prensiplerinde personelin maliyetlerinin tamamen kısmen karşılanmasıyla ilgili özel bir hüküm bulunmamaktadır. 2004 yılındaki Eurocontrol prensiplerinde personelle (staff) ilgili hava trafik kontrolörlerinin (yaklaşma ve havalimanları dahil The total includes approach and aerodromes) toplam sayısı ve Yol (en-route)'a hizmet veren hava trafik kontrolörü sayısı tablo halinde istenmektedir¹². Bunun

⁷ Eurocontrol, Enlarged Committee for Route Charges (Yol Ücretleri için Genişletilmiş Komite), Final Estimates of The Route Charges Cost-Bases and Unit Rates for the Year 2013 (2013 yılı için Yol Ücretleri Maliyet Temelleri ve Birim Ücretlerinin Son Tahminleri), s.5

⁸ Ali Talip Akpınar, Ayça Akdil, "An Analysis On The Importance Of Costs And Unit Rates For Airlines In Scope Of Eurocontrol En Route Charge System", Twenty Fourth Annual World Business Congress of the IMDA, 24, 2015, 95-100.

⁹ Eurocontrol, CRCO (Central Route Charges Office- Yol Hizmetleri Merkez Ofisi), Principles For Establishing The Cost-Base For En Route Charges and The Calculation of the Unit Rates, 2010, s. 18

¹⁰ Eurocontrol, CRCO, Principles For Establishing The Cost-Base For En Route Charges and The Calculation of the Unit Rates, 2010, s. 10.

¹¹ Eurocontrol Safety Regulatory Requirements ESARR 5 ATM Services' Personnel, 2002.

¹² Eurocontrol, CRCO, Principles For Establishing The Cost-Base For En Route Charges and The Calculation of the Unit Rates, 2004, s. 10.

nedeni 2004 yılındaki Eurocontrol prensiplerinde “Sadece yol amaçlı tesislere ve hizmetlere ilişkin maliyetler, % 100 oranında Yol hizmetlerine mahsup edilir” ifadesinin bulunmasıdır¹³.

Güncel Eurocontrol prensiplerinde hem yol hem de terminale hizmet eden tesislerle ilgili maliyetlerin ayırımında, istatistiksel bir ayırım yapılamıyorsa tesis hizmetlerinin çoğunu yol için harcıyororsa maliyetlerin % 75’i, tesis hizmetlerinin yarısını yol için harcıyororsa maliyetlerin % 50’si ve tesis hizmetlerinin azını yol için harcıyororsa maliyetlerin % 25’i karşılanmaktadır. Bu nedenle Eurocontrol prensiplerine göre Havacılık tazminatı verilirken personelin verdiği hizmetin dağılımının dikkate alınarak oranlarının belirlenmesi gereklidir¹⁴.

Tablo 1 Türkiye’nin Hava Seyrüsefer Hizmetiyle ilgili Milli Maliyetleri ve Birim Yol Ücreti

Milli Maliyet Rakamları ve Birim Fiyatlar (2010-2013 Analizi)							
Kategori	2010 K	2011 K	2012 B	2013 T	11/10	12/11	13/12
Personel Maliyetleri	99.731.838	131.670.832	137.736.315	148.075.679	32%	5%	8%
Cari Giderler	73.698.543	82.692.157	92.206.584	93.791.616	12%	12%	2%
Amortismanlar	29.115.665	30.449.419	33.760.800	35.931.765	5%	11%	6%
Sermaye Maliyeti/Faiz	31.311.341	33.364.609	32.792.707	34.253.460	7%	-2%	4%
Toplam Milli Maliyet	233.857.387	278.177.017	296.496.406	312.052.520	19%	7%	5%
Toplam Hizmet Birim Sayısı	8.646.117	9.378.902	9.796.484	10.374.477	8%	4%	6%
Birim Fiyat	29,63	30,67	30,03	30,99	4%	-2%	3%

Türkiye ile Eurocontrol’e üye ülkeler arasında personel maliyetlerinin toplam maliyetler içerisindeki payı bakımından da farklılıklar bulunmaktadır. DHMİ’nin faaliyet raporundan alınan Tablo’1 de de görüleceği üzere; 2012 yılında Türkiye’nin toplam (beklenen) maliyetleri (296.496.406 Euro) içinde personel maliyetinin (137.736.315) oranı ; % 46,45’tir¹⁵. 2012 yılında Türkiye dahil Eurocontrol’e üye ülkelerin toplam maliyetleri (7.210.000.000 Euro) içinde personel maliyetinin (4.200.000.000 Euro) oranı; % 58,23’dır¹⁶. Sonuç olarak Türkiye ile Eurocontrol’e üye ülkeler arasında personel maliyetlerinin toplam maliyetlere oranında önemli bir farklılık bulunmaktadır.

Eurocontrol prensiplerindeki verilen hizmet türlerine göre maliyetler: Hava Trafik Yönetimi (ATM) maliyetleri, iletişim (Communication) maliyetleri, Seyrüsefer (Navigation) maliyetleri, Gözetim (Surveillance) maliyetleri, Arama ve Kurtarma (Search and Rescue) Maliyetleri, Havacılık bilgi/enformasyon (Aeronautical Information) maliyetleri, meteorolojik (Meteorological) maliyetler, idari/denetim (Supervision) maliyetleri, ve diğer ülke maliyetlerinden (Other State Costs: diğer uluslar arası anlaşmalardan kaynaklanan ve eurocontrol maliyetleri) oluşmaktadır. Tablo 2’de de görüleceği üzere Türkiye’deki Hava Seyrüseferiyle ilgili bu hizmetlerin DHMİ, Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü ve Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü tarafından verildiği düşünülürse bu kurumlarda çalışanların

¹³ Eurocontrol, CRCO, Principles For Establishing The Cost-Base For En Route Charges and The Calculation of the Unit Rates, 2004, s. 4.

¹⁴ Eurocontrol, CRCO, Principles For Establishing The Cost-Base For En Route Charges and The Calculation of the Unit Rates, 2013, s. 10-11.

¹⁵ DHMİ, 2012 Faaliyet Raporu, s. 56

¹⁶ Eurocontrol, Enlarged Committee for Route Charges, Initial Estimates of The Route Charges Cost-Bases and Unit Rates (Yol Ücretleri Maliyet Temelleri ve Birim Ücretlerinin İlk Tahminleri), Information Paper, June 2013, s.9

yasal düzenleme yapılması halinde havacılık tazminatından yararlanabilme olanakları bulunmaktadır.

Tablo 2: Türkiye'nin Hava Seyrüsefer Hizmetiyle ilgili Milli Maliyetlerinin Kurumlara göre dağılımı¹⁷

DHMİ	EUROCONTROL BİLGİLERİ				TABLO: 25
	2011 G	2012 R	2013 P	2014 P	2015 P
TOPLAM MALİYET(EURO)	278.177.017	296.496.406	312.052.520	329.247.250	348.888.365
DHMİ (EURO)	254.210.566	273.556.653	285.215.950	301.581.939	319.988.406
DMİ (EURO)	21.539.220	20.155.613	23.829.619	24.508.013	25.584.795
SHGM (EURO)	2.427.230	2.784.140	3.006.951	3.157.298	3.315.163
ÜCRETLENDİRİLEBİLİR HİZMET BİRİM SAYISI (ADET)	9.378.902	9.796.484	10.374.477	10.970.000	11.617.230
BİRİM MALİYETİ					
1. İdari Ücret Dahil (EURO)	30,82	30,17	31,14	-	-
2. İdari Ücret Hariç (EURO)	30,67	30,03	30,99	30,93	30,88

4. DHMİ'nin Verdiği Tüm Hizmetler Çerçevesinde Havacılık Tazminatı

DHMİ, ulusal mevzuat ve ülkemizin imzaladığı uluslar arası mevzuat çerçevesinde faaliyette bulunmakta havalimanlarında ve hava seyrüseferinde verdiği hizmetlerin karşılığında gelir elde etmektedir.

ICAO'nun 7100 nolu Havalimanları ve Hava Seyrüsefer Hizmetleri Tarifeleri (Tariffs for Airports and Air Navigation Services) Uluslar arası mevzuat çerçevesinde Türkiye dahil anlaşmaya taraf olan üye ülkelerin ücretlendirmelerini göstermektedir. 2010 yılına ait bu tarife; Havalimanlarında verilen uçak yangınlarına karşı güvenlik önlemleri ücretleri (Safety Precautions Against Aircraft Fire Charges), Yolcu Hizmetleri ücretleri (Passenger Service Charges), Konma ve park ücretleri (Landing and Parking Charges), Aydınlatma ücretleri (lighting Charge), Operasyon/mesai saatleri dışındaki ücretler (Charges Outside Operating Hours), Köprü Hizmeti Ücretleri (Loading Bridges Charges) ve Hava Seyrüsefer Hizmet Ücretlerini kapsamaktadır¹⁸. 2010 yılına ait bu tarifeye göre Hava Seyrüsefer Hizmet ücretleri; Yaklaşma (approach charges) ve Yol ücretlerinden (en-route charges) oluşur.

DHMİ'nin gelir kalemlerinin önemli bir kısmı ICAO'nun 7100 Dokümanındaki hizmet ücretleriyle benzerlik taşımakla birlikte hava seyrüsefer hizmetleri, seyrüsefer hizmetleri ve terminal hizmetleri başlıkları altında ayrı olarak yer almakta ve toplanmaktadır.

DHMİ'nin faaliyet raporuna göre vermiş olduğu hizmetler karşılığında elde etmiş olduğu gelirler; (a) Seyrüsefer, (b) Terminal ve (c) İşletme gelirlerinden oluşmaktadır¹⁹.

a) *Seyrüsefer hizmetleri*; yol kontrol hizmetleri, Ais Yayın ve diğer Seyrüsefer hizmetlerinden oluşmaktadır.

b) *Terminal Hizmetleri*; Hava Terminal ve Yer Terminal hizmetlerinden oluşmaktadır.

* Hava Terminal Hizmetleri; Konma Hizmetleri, Yönlendirme Hizmetleri, Hava Aracı Yangınlarına Karşı Emniyet Tedbiri Hizmetleri, Yaklaşma Hizmetleri, Aydınlatma Hizmetleri, Meydan Çalışma Saatinin Uzatılması ve diğer Hava Terminal hizmetlerinden oluşmaktadır.

* Yer Terminal Hizmetleri; Konaklama Hizmetleri, Yer Hizmetleri, Akaryakıt İkmali İmtiyazı Hizmetleri, Yer Tahsisleri Hizmetleri, Diğer Yer Terminal Hizmetlerinden oluşmaktadır.

¹⁷ DHMİ, 2012 Faaliyet Raporu, s. 110.

¹⁸ ICAO Doc.7100, Tariffs for Airports and Air Navigation Services (Havalimanları ve Hava Seyrüsefer Hizmetleri Tarifeleri), 2010, ss. 486-487

¹⁹ DHMİ, 2012 Faaliyet Raporu, ss. 109-113

c) *İşletme Hizmetleri*, Yolcu Servis Hizmetleri, Terminal Hizmetleri, İşletme Tahsis Hizmetleri, İşletme İletişim Hizmetleri, İşletme Yap İşlet Devret Hizmetleri (YİD), İşletme Kirala- İşlet Devret (KİD) Hizmetleri ve Diğer İşletme Hizmetlerinden oluşmaktadır.

DHMI, hava seyrüsefer hizmeti olan yol (en route) hizmeti karşılığındaki milli maliyetlerini (gelir/ücretlerini), Eurocontrol CRCO vasıtasıyla hava sahası kullanıcılarından (hava yolları, vb.) dolaylı olarak almaktadır. DHMI, yol (en route) hizmeti haricindeki hava seyrüsefer hizmeti olan yaklaşma hizmeti karşılığındaki gelir/ücretlerini hava sahası kullanıcılarından (hava yolları, vb.) doğrudan almaktadır.

DHMI'nin hava seyrüsefer haricinde vermiş olduğu diğer hizmetlerin karşılığındaki gelir/ücretleri, doğrudan havayollarından veya ilgili işletmelerden tahsil etmektedir.

DHMI'nin 2012 yılında verdiği hizmetler nedeniyle elde ettiği gelirlerin ve giderlerin karşılaştırılması ve karlılık durumuna ilişkin bilgiler aşağıda sunulmuştur:

- DHMI'nin faaliyet raporuna göre 2012 yılında (a) Seyrüsefer hizmetleri geliri: 617.805.000 TL. (b) Terminal hizmetleri geliri: 443.113.000 TL. (c) İşletme hizmetleri geliri: 902.127.000 TL. olmak üzere vermiş olduğu tüm hizmetlerinden 1.963.045.000 TL net toplam gelir elde etmiştir²⁰.
- DHMI'nin faaliyet raporuna göre 2012 yılında (a) Seyrüsefer hizmetleri maliyeti: 543.275.000 TL. (b) Terminal hizmetleri maliyeti: 60.479.000 TL. (c) İşletme hizmetleri maliyeti: 211.375.000 TL. olmak üzere vermiş olduğu tüm hizmetlerinden dolayı 985.921.000 TL net toplam maliyet/gider ortaya çıkmıştır²¹. DHMI'nin 2012 yılında gerçekleşen toplam giderleri ise 1.198.444.000 TL'dir²².
- 2012 yılında DHMI'nin Seyrüsefer hizmetleriyle ilgili gelir-gider farkı; 74.530.000 TL'dir. Terminal hizmetleriyle ilgili gelir-gider farkı; 382.634.000 TL'dir. İşletme hizmetleriyle ilgili gelir-gider farkı; 690.752.000 TL'dir.

2012 yılında DHMI'nin vermiş olduğu tüm hizmetlerden dolayı toplam geliri 1.963.045.000 TL ve toplam gideri 1.198.444.000 TL olduğu için 754.756.000 TL kar elde etmiştir²³.

DHMI'nin verdiği hizmetler nedeniyle kar ettiği ve bu karın önemli bir kısmının terminal ve işletme hizmetlerinden kaynaklandığı açıktır. DHMI'nin havacılık tazminatını değerlendirirken bu durumu dikkate alması ve dağıtım tablosundaki grupları ve oranları belirlemesi gerekirdi.

Havacılık Tazminatı Sorununun Çözümlemesine Yönelik Öneriler

399 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve Yüksek Planlama Kararında yer alan Eurocontrol prensiplerine uygun yasal ve idari düzenleme getirilmesi havacılık tazminatı sorununu çözecektir. Anayasanın 90. Maddesinde de zikredildiği üzere usulüne göre yürürlüğe konulmuş Milletlerarası antlaşma olan Eurocontrol prensipleri havacılık tazminatı dağılımlarının belirlenmesinde emredici bir kural niteliğindedir. Ayrıca Yüksek Planlama Kurulunun 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede ayrı olarak ifade edilen pilotları Yüksek Planlama Kurulunun "Avrupa Hava Seyrüsefer Emniyeti Teşkilatı" prensipleri çerçevesinde personel maliyetlerinin tamamı karşılanan gruba alması da düzeltilmesi gereken husustur.

Havacılık tazminatının hava seyrüseferine katkı veren tüm kurumları içerecek şekilde kurum çalışanlarının çalışma barışını sürdürecektir şekilde yeniden düzenlenmesi gereklidir. Türkiye Eurocontrol'e üye ülkeler arasında yol birim ücretleri en düşük ülkeler arasında yer almaktadır. Eurocontrol prensiplerine göre, Hava Trafik Yönetimi (ATM) maliyetleri, iletişim

²⁰ DHMI, 2012 Faaliyet Raporu, s. 117

²¹ DHMI, 2012 Faaliyet Raporu, s. 161

²² DHMI, 2012 Faaliyet Raporu, s. 150

²³ DHMI, 2012 Faaliyet Raporu, s. 194

(Communication) maliyetleri, Seyrüsefer (Navigation) maliyetleri, Gözetim (Surveillance) maliyetleri, Arama ve Kurtarma (Search and Rescue) Maliyetleri, Havacılık bilgi/enformasyon (Aeronautical Information) maliyetleri, meteorolojik (Meteorological) maliyetler, idari/denetim (Supervision) maliyetleri, ve diğer ülke maliyetlerinden (Other State Costs: diğer uluslar arası anlaşmalardan kaynaklanan ve eurocontrol maliyetleri) karşılanmaktadır. Türkiye'deki Yol hizmetiyle ilgili bu hizmetleri veren DHMİ, Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü ve Sivil Havacılık Genel Müdürlüğünü kapsayan tüm kurumlarda yola hizmet eden personeliyle ilgili ödenecek havacılık tazminatı dahil tüm maliyetler milli maliyetler içerisinde yer aldığı için Eurocontrol aracılığıyla hava sahası kullanıcılarından karşılanması esastır.

Eurocontrol'ce DHMİ, Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü ve Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü tarafından verilen hizmetlerin bedeli hava sahası kullanıcılarından alınarak milli maliyetler karşılanmaktadır. Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü ve Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü gibi Yol/ hava seyrüseferine katkıda bulunan kurumlardaki çalışanlara yönelik havacılık tazminatı ile ilgili yasal düzenleme yapılmasında oluşan maliyet devlet bütçesinden değil Eurocontrol vasıtasıyla hava sahası kullanıcılarınca karşılanacaktır. Havacılık tazminatıyla ilgili ödeme sözkonusu olduğunda gelir vergisi ve damga vergisi olarak devlet bütçesine gelir de elde edilebilecektir. Havacılık tazminatıyla ilgili yargıya taşınmış davalarda hava seyrüseferine katkı veren çalışanların kazanabilecekleri olası hakların/tazminatların bedeli Eurocontrol prensipleri çerçevesinde milli maliyetlere yansıtılarak hava sahası kullanıcılarından alınabilecektir.

Eurocontrol prensiplerinde yer almayan "eğitimini münhasıran elektronik alanında yapmış olanlar" gibi DHMİ içerisinde çalışanlar arasındaki havacılık tazminatı farklılıkları objektif kriterlere göre yapılmalıdır. Tazminat dağıtım tablosunda personel maliyetleri tamamen karşılanan grupta yer alan DHMİ kadrosunda Terminal Sistemleri ile ilgili görevi yürütmeyen Elektronik Mühendisliği yetkisine haiz Başmühendis % 481 – 491 (Ocak 2016 itibariyle gelir ve damga vergisi hariç 4058,48 – 4142,86 YTL) arasında havacılık tazminatı alabilmektedir. Tazminat dağıtım tablosunda personel maliyetleri kısmen karşılanan grupta yer alan DHMİ kadrosunda Başmühendis % 136 – 146 (Ocak 2016 itibariyle gelir ve damga vergisi hariç 1147,51 –1231,88 YTL) arasında havacılık tazminatı alabilmektedir. Bu nedenle Eurocontrol prensiplerine göre Havacılık tazminatı verilirken personelin verdiği hizmetin dağılımının dikkate alınarak oranlarının belirlenmesi gereklidir. Havacılık tazminatı dağıtım planında Eurocontrol prensiplerinde olduğu tamamı % 100'ü, % 75'i, % 50'si ve % 25'i gibi bir gruplandırma yapılması gereklidir.

Eurocontrol prensiplerine göre Türkiye dahil üye ülkelerin milli maliyetlerin karşılanması esastır ve gelir- gider dengeliği söz konusudur. DHMİ'nin faaliyet raporuna göre terminal hizmetlerinden kar elde ettiği açıktır. DHMİ'nin karlı olmasına katkıda bulunan personelin "münhasıran terminal sistemleri yürütenler hariç" ifadesiyle düşük oranda havacılık tazminatı almaları çalışma barışını ve adil ücretlendirmeyi olumsuz etkilemektedir.

Hava seyrüseferine ve havacılığa katkı veren kurumlar için ayrı ayrı yasal düzenleme çıkarılması yerine bu konuda Ulaştırma Bakanlığı veya yetkilendirdiği Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü bünyesinde tüm diğer kurumları kapsayacak bir genel düzenlemeye ihtiyaç bulunmaktadır.

Yüksek Planlama Kurulunca yetkilendirilen kurumun Eurocontrol prensiplerindeki değişikliklere göre havacılık tazminatı konusunda düzenlemeler yapabilmesi gereklidir. Eurocontrol prensipleri temelde aynı kalmakla birlikte gerek ICAO'nun dökümanlarındaki değişikliklere uyum sağlamak gerekse ICAO'nun dökümanındaki ana hususlara uyumlu olmak şartıyla değişiklikler yapılabilmektedir. Eurocontrol prensiplerindeki değişimin Yüksek Planlama Kurulunda hızlı bir şekilde değerlendirilerek yeni havacılık tazminatı dağıtım tablosuna dönüştürülmesi pek mümkün değildir. Örneğin havacılık tazminatıyla ilgili ilk Yüksek Planlama Kurulu 2005'de alınmış 2. ise 7 yıl sonra 2012'de alınmıştır.

Kaynaklar

Ali Talip Akpınar, Ayça Akdil, "An Analysis On The Importance Of Costs And Unit Rates For Airlines In Scope Of Eurocontrol En Route Charge System", Twenty Fourth Annual World Business Congress of the IMDA, 24, 95-100, (2015)

DHMI, 2012 Faaliyet Raporu, s. 56

Dr. William B. Coyne ve Mr. Vincent Baeri, A Petse Analysis of European Route Charges (Avrupa Yol Ücretlerinin Pest Analizi) , International Journal Of Science Commerce and Humanities, Volume no 2, no 2, August 2014, s.60

Danıştay 11. Dairesinin 2012/6073 esas nolu dava ile ilgili 2014/8383 sayılı kararı

ESARR Advisory Material/Guidance Document (EAM/GUI) EAM 5 / GUI 3 Explanatory Material on ESARR 5 Requirements for Engineers and Technical Personnel Undertaking Operational Safety-Related Tasks, February, 2006.

ESARR Advisory Material/Guidance Document (EAM/GUI) EAM 5 / GUI 4 ESARR 5 and Related Safety Oversight for Engineers and Technical Personnel Undertaking Operational Safety-Related Tasks, March, 2006.

Eurocontrol, Enlarged Committee for Route Charges, Initial Estimates of The Route Charges Cost-Bases and Unit Rates, Information Paper, June 2013, s.9

Eurocontrol, Enlarged Committee for Route Charges, Final Estimates of The Route Charges Cost-Bases and Unit Rates for the Year 2013

Eurocontrol Safety Regulatory Requirements ESARR 5 ATM Services' Personel, 2002.

Eurocontrol Specification for Air Traffic Safety Electronics Personel Common Core Content Initial Training, 2009.

Eurocontrol, CRCO (Central Route Charges Office- Yol Hizmetleri Merkez Ofisi), Principles For Establishing The Cost-Base For En Route Charges and The Calculation of the Unit Rates, 2010, s. 18

Eurocontrol, CRCO (Central Route Charges Office: Yol Hizmetleri Merkez Ofisi), Conditions of Application of the Route Charges System and Conditions Of Payment, s. 9

Eurocontrol Safety Regulatory Requirements ESARR 5 ATM Services' Personel, 2002.

Eurocontrol, CRCO, Principles For Establishing The Cost-Base For En Route Charges and The Calculation of the Unit Rates, 2004, s. 10.

Eurocontrol, CRCO, Principles For Establishing The Cost-Base For En Route Charges and The Calculation of the Unit Rates, 2013, s. 10-11.

ICAO Doc. 7192 AN/857 Training Manual, Part E 2 Air Traffic Safety Electronics Personel, 2011. ss. 1-2, 1-3.

ICAO, Doc. 9161, Manual on Air Navigation Services Economics (Hava Seyrüsefer Hizmetleri Ekonomisi El Kitabı), 2007, s.75

ICAO Doc.7100, Tariffs for Airports and Air Navigation Services (Havalimanları ve Hava Seyrüsefer Hizmetleri Tarifeleri), 2010, ss. 486-487

Suat Uslu ve Aydan Cavcar, Havayolu İşletmelerinde Bir Maliyet Unsuru: Avrupa Hava Sahası'nda Hava Trafik Yol Ücretleri, Sosyal Bilimler Dergisi, 2002-2003, s.88.

27.04.2005 tarihli ve 25798 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 5335 sayılı Kanunun 27. Maddesiyle 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye eklenen Ek 2. maddede yer alan kural uyarınca düzenlenen 03.05.2005 tarihli ve 2005/T-19 sayılı Yüksek Planlama Kurulu Kararı

399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Ek 2. maddesinde 01.08.2010 tarihli ve 27659 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 6009 sayılı Kanun’un 56. maddesi ile değişiklik yapılması üzerine Havacılık Tazminatı ödenmesine ilişkin 29.06.2012 tarihli ve 2012/T-9 sayılı Yüksek Planlama Kurulu Kararı