



KAMU PERSONEL YÖNETİMİNDE VEKALET MÜESSESİSİ (SORUNLAR-ÇÖZÜMLER)

Recai AKYEL (*) İlhami SÖYLER (**)



1 - GİRİŞ

Kamu hizmetlerine tahsis edilen kadroların doldurulamamış (boş) olması veya doldurulduğu halde (dolu) ilgili personelin geçici bir süre görevinden ayrı kalması yüzünden, söz konusu hizmetlerde aksama meydana gelebilmektedir.

İşte bu hizmetlerin aksatılmadan yürütülmesi için vekalet müessesesinden yararlanılmaktadır. Ancak 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda, vekalet görevi ile vekillere ödenek aylık ve diğer ödemelerle ilgili hükümler ve buna yönelik diğer düzenlemeler; hem karışık, hem de hakkaniyete uygun olmayan bir tarzda oluşturulduğundan önemli sorunlar ortaya çıkmaktadır.

Bu makalede vekalet görevi ile vekillere ödenen aylık ve diğer ödemeler nedeniyle ortaya çıkan sorunlar bilimsel öğreti ve yargı kararlarından da yararlanılarak inceleme konusu yapılacak, ayrıca bu sorunlara yönelik çözüm önerileri sunulacaktır.

2- VEKALETİN TANIMI ve KOŞULLARI

2.1- Vekaletin Tanımı

Kamu yönetiminin, beşeri (insani) yönünü oluşturan personel yönetimi, personelin işe alınmasını, yetiştirilmesini, yükselmelerini, onlardan yararlanma koşullarını düzenleyen kamu yönetimi disiplini (Tortop,1992:10).

Kamu hizmetleri büyük ölçüde kamu personeli kategorisi içinde bulunan memurlar eliyle yerine getirilir. Diğer taraftan kamu hizmetlerinin süreklilik arz etmesi yüzünden, herhangi bir nedenle kesintiye uğramaması gerekir. Bu itibarla gerek geçici olarak, gerekse sürekli olarak boşalan kadrolar "vekalet" yoluyla doldurularak hizmetin aksaması önlenmiş olmaktadır (Kestane,2000:1).

Vekalet, kavram olarak birinin yerine bakmak, onun adına görev üstlenme biçiminde tanımlanır. Personel yönetimi açısından ise, kamu hizmetlerinin sürekliliği ilkesi bağlamında, söz konusu faaliyetlerin aksamasının önüne geçilmesi için sürekli veya geçici olarak boşalan kadrolara başka kişilerin görevlendirilmesi şeklinde tanımlanabilir (Kazancı,2007:4).

(*) Dr., Sayıştay Başkanı

(**) Doç. Dr., Sayıştay Savcı Yardımcısı

Vekalet konusunda bir başka tanımlama ise şöyledir:

Kamu görevinin sürekliliği ilkesi içerisinde, o görevi yürütmekte olan memurların çeşitli nedenlerle o görevi yerine getirememeleri halinde, bir başkasının o işi yerine getirmesidir (İlhan-Ürgel,1992:29).

2.2- Vekaletin Koşulları

Kamu personel yönetiminde, vekalet müessesesi münhasıran, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile düzenlenmiştir. Bu Kanun dışında, teşkilat veya kadro kanunlarıyla sürekli atanan veya seçilen "vekil" unvanlı bir takım kamu görevlileri, esas itibarıyla yardımcı veya ikinci derece görevli kişileri ifade etmektedir. Sözelimi, TBMM Başkan Vekili, YÖK Başkan Vekili, Cumhuriyet Başsavcı Vekili gibi. Bu unvanlar ilgili yasalarla, sürekli görev ifa edilmek üzere verilmiştir. Oysa vekalet, yasa ile değil, idari bir tasarrufla tesis edilebilir.

Bu özet açıklamadan sonra, vekaletin hukuki anlamda vekalet sayılabilmesi, aylık ve diğer ödemelere hak kazanması için bir takım koşullar aranır. Bu koşullar aşağıda sayılmıştır:

2.2.1- Vekilin Memur Olması

Vekil olarak atanacakların münhasıran memur olması gerekir. Memur, 657 sayılı Kanunun 4/A maddesinde şöyle tanımlanmıştır. *"Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler memur sayılır."* *"Yukarıda tanımlananlar dışında kurumlarda genel politika tespiti, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve denetim gibi işlerde görevli ve yetkili olanlar da memur sayılırlar."* Bu kuralın tek istisnası açıktan vekil atamalarıdır. Bu istisna dışında, memur kapsamına girmeyen, askeri personel,

yargı mensupları, öğretim elemanları gibi diğer personel yasalarına tabi olanların vekil olarak atanması mümkün değildir. 657 sayılı Kanun kapsamında bulunan sözleşmeli personel (kadro karşılığı olanlar hariç) dahi vekil olarak atanamaz. Nitekim, bu konuda açılan bir davada, Danıştay 5. Dairesi'nin 2.1.1973 tarihli ve E.1971/10560 sayılı kararında özetle; *"sorgu hakimliğine vekalet eden sulh hakiminin vekalet aylığı almak için açtığı davanın,davacının 657 sayılı Kanun hükümlerine tabi olması gerektiğinden reddine"* hükmolunmuştur. Ayrıca Devlet Personel Başkanlığı'nın 04.07.2008 tarihli ve 13125 sayılı görüş yazısında, *"her statüdeki sözleşmeli personel (kadro karşılığı olanlar hariç) pozisyonlarına vekalet eden personele zam ve tazminatlar ödenmez"* denilmiştir.

2.2.2- Vekalet Edilen Kadronun Memur Kadrosu Olması

Vekalet edilen kadronun "memur" kadrosu olması gerekmektedir. 657 sayılı Kanunda düzenlenen dört değişik istihdam şekli içerisinde (memur, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçi) vekalet, sadece memurluk kadrolarına tanınmıştır (Acısu,1998:28). Esasen 657 sayılı Kanunun 86. maddesi, dolu veya boş memur kadrolarından bahsederek, münhasıran memurluk kadrolarına vekaletin sözkonusu olabileceğini öngörmektedir.

Ancak, her memuriyet kadrosunun boşalması halinde, bu görevin vekaletle yürütüleceği anlaşılmamalıdır. Vekalet müessesesi, özellikle imza yetkisi olan yönetici kadroların (müdür, başkan genel müdür, müsteşar) boşalması halinde uygulanan bir yöntemdir (İnal-Köse,2007:197).

2.2.3- Vekilin Asilde Aranan Koşulları Taşınması

Bu koşulu, memurlar ve açıktan vekil olanlar açısından ayrı ayrı ele almak gerekir.

a) Memurlarda Aranan Koşullar

657 sayılı Kanununun 175. maddesine göre bir göreve memurlar arasından vekalet edenlere vekalet aylığı ödenebilmesi için vekilin asilde aranan şartları (sınav hariç) taşıması gerekmektedir. Danıştay 3. Dairesinin 2.11.1977 tarihli ve E.77/1117,K.77/1035 sayılı kararı da bunu doğrulamaktadır. Diğer taraftan bu konuya yönelik olarak 17.05.1987 tarihli ve 19463 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 99 seri numaralı Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliğinde de;

“- 1-4. dereceli kadrolara vekalet edeceklerin 657 sayılı Kanun’un 68. maddesinde belirtilen koşullara sahip olmaları,

- 5-15. dereceli kadrolara vekalet edeceklerin öğrenim durumları itibariyle tespit olunan yükseklinebilecek dereceyi asmamak kaydıyla vekalet ettirilecekleri kadronun derecesinin, kazanılmış hak aylık derecesinin üç üst derecesinden fazla olmaması gerektiği” belirtilmiştir.

b) Açıktan Atananlarda Aranan Koşullar

Bir göreve açıktan vekaleten atanan memurlarda da bir takım koşullar aranır.

Her şeyden önce, bir göreve açıktan vekaleten atanacak olan kişilerin 657 sayılı Kanununun 48. maddesinde belirtilen genel ve özel şartları taşıması gerekir. Gerçekten de bir kadroya açıktan vekil olarak atanan kimsenin, vekalet ettiği görevin gereklerini biliyor olması, yani asil memurun yerini dolduracak, onu aratmayacak bilgi ve yetenekte olması önem taşımaktadır (Acısu, 1998:29).

Gerek memurlar arasından, gerekse açıktan vekalette, gerekli şartları taşıyan elaman bulunmaması halinde, kamu hizmetinin aksamaması için, görevin tedvir yoluyla gördürülmesi mümkündür. Sözcük olarak, çekip çevirme, yürütme anlamına gelen tedvir uygulamasında, vekalet

aylığı ödenmeyecek, ücretsiz görevlendirme sözkonusu olacaktır. Bu husus 99 seri numaralı Devlet memurları Genel Tebliğinde belirtilmiştir. Bunlara zam ve tazminatların ödenmeyeceği hususu, yan ödeme kararnamesi ile belirtilmiş, Sayıştay Temyiz Kurulunun 05.02.1995 tarihli ve 23711 (Tutanak) sayılı kararı ile de teyit edilmiştir. Bununla birlikte bazı yargı kararlarında vekalet şartlarını taşımayan kişilere, Anayasa’nın angaryayı yasak sayma hükmü gereğince vekalet aylığına eşdeğer tutarda bir meblağın tazminat olarak ödenmesi gerektiği hükmolunmuştur. (Bkz., Danıştay 11. Dairesinin 22.12.2003 tarihli ve E.2001/481, K.2003/5610 sayılı kararı).

2.2.4- Atama Prosedürüne Uyulması

Vekaletin, Bakanlar Kurulu kararı veya müşterek karar ile atama yapılması gereken kadro ve görevler için ilgili bakan, diğer kadro ve görevler için asil memuru atamaya yetkili amir tarafından verilmesi gerekmektedir. Bu husus her yıl yayımlanan ve kısaca yan ödeme kararnamesi olarak bilinen “Devlet Memurlarına Ödenecek Zam ve Tazminatlara İlişkin Karar”larda açıkça belirtilmektedir.

2.2.5- Vekaletin Kamu Hizmetine Yönelik Olması

Vekaleten görevlendirmenin kişiye değil, hizmete, yani kamu görevine yönelik bulunması gerekmektedir. Bunun dışında örneğin bir memura, konumuna uygun bir “makam” verilmesine yönelik bir vekalet, vekalet müessesesine uygun bir görevlendirme olarak kabul edilmez. Nitekim Danıştay 5. Dairesinin 23.5.1978 tarihli ve E.1975/8040, K.1978/1882 sayılı kararında da belirtildiği gibi *“Belediye muhasebeciliğini başaramadığı gerekçesiyle bir kişinin boş bulunan tahsildarlığa vekaleten atanması, vekalet müesse-*

sesi ile güdülen amaca aykırılık teşkil ettiğinden işlemin iptali"ne hükmolunmuştur.

2.2.6- Vekalet Görevinin Fiilen Yapılması

Vekalet aylıklarının ödenebilmesi için, görevin fiilen yapılması da gerekmektedir. Bu husus 657 sayılı Kanununun 174. maddesinde açıkça belirtilmiştir.

Ayrıca, Yan Ödeme Kararnamesinde de bu hususa vurgu yapılmaktadır.

Burada karşılaşılmaması muhtemel bir sorun ortaya çıkmaktadır. Vekalette, görevin fiilen yapılması şartı arandığına göre, vekil memur asli görevini yürütebilecektir. Bu soruyu vekilin, bulunduğu yerdeki veya başka yerdeki göreve vekalet edip etmediğine bakarak cevaplamak gerekir.

- Memur, bulunduğu yerdeki bir göreve vekalet ediyorsa, zorunlu olmamakla birlikte asli görevini de yürütebilir. Ancak aslolan vekalet görevinin fiilen yapılmasıdır.

- Buldukları yerden başka yerdeki göreve vekalet ediyorsa, memurun asli görevini yürütmesi imkansızdır. (Acısu, 1998/2:22)

Vekalet görevinin fiilen yürütülmesinin doğal bir sonucu olarak, vekalet aylıkları ile diğer zam ve tazminatların ve geçici görev yolluklarının ay sonlarında ödenmesi gerekmektedir (İnal-Köse, 2007:226).

2.2.7- Diğer Koşullara Uyulması

Vekaletin, kanunen hüküm ifade edebilmesi ve yapılması gereken ödemelere hak kazanılabilmesi için, vekaletle ilgili diğer koşullara da uyulması gerekir. Söz gelimi, boş kadrolardan hangilerine memurlar arasından, hangilerine açıktan vekil atanabilir? Vekalet aylığı, ne zamandan itibaren verilir? Geçici görev yoluğu hangi süre

zarfında ödenebilir? Vekalet görevi ile aylık ve diğer ödemelerin hangi koşullar altında verilebileceği ve ödenebileceği gibi hususların dikkate alınması gerekir. Bu hususlara ileriki ayrımlarda değinilecektir.

Vekalet görevi verilmesinde kurumlarca dikkate alınması gereken bir diğer husus da istisnai bir müessese olan vekaletin süreklilik kazandırılarak kurumsallaştırılmamasıdır. Zira aslolan, boşalan kadrolara asıl memurun atanmasıdır. Bu itibarla özellikle boşalmış bulunan kadrolara yapılan vekalet süresine, tıpkı 6245 sayılı harcırah kanunu geçici görev yolluklarına getirdiği sınırlama gibi süre sınırlaması getirilmesi uygun olur (Arıncı, 2003:50).

3- VEKALETİN TÜRLERİ

Vekalet görevi vekalet edilen göreve ait kadronun dolu veya boş olmasına göre;

- Dolu kadrolara vekalet,

- Boş kadrolara vekalet, olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

Diğer taraftan vekalet edenin memurlar arasından (kurum içinden veya diğer kurumlardan) veya açıktan olmasına göre;

- Memurlar arasından (kurum içinden veya kurum dışından) vekalet¹

- Açıktan vekalet olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

3.1- Dolu Kadrolara Vekalet

Kadro veya teşkilat kanunları ile ihdas edilip, halen bir memur tarafından işgal edilen, ancak sözkonusu memurun;

- Mehil müddeti (atandığı halde görevine başlaması için verilen süre),

- Yıllık izin,

¹ Aynı kurum, diğer kurum kavramları için bkz. Sayıştay Genel Kurulunun 15.05.1960 tarihli ve 2550 sayılı kararı.

- Mazeret izni,
- Hastalık izni,
- Geçici görev,
- Görevden uzaklaştırma,
- Hizmetiçi eğitim, gibi nedenlerle görevden ayrı kalması nedeniyle geçici olarak boşalmış bulunan kadrolara dolu kadro denmektedir.

657 sayılı Kanunun 86. maddesine göre, dolu kadrolara, hem memurlar arasından (gerek kurum içinden, gerekse kurum dışından) hem de açıktan vekil atanması mümkündür.

3.2- Boş Kadrolara Vekalet

Bir kamu görevi için kadro tahsis edilmesine rağmen, o kadrodan maaş alan bir memurun olmaması haline boş kadro denir. Kadronun boş olması nedenleri şöyle sıralanabilir (İnal-Köse, 2007/199):

- Mevcut kadroya asaleten atama yapılmamış olması,
- Emeklilik,
- Ölüm,
- Çekilme (İstifa),
- Müstafi sayılması,
- Devlet memurluğundan çıkarılma,
- Başka bir yere veya kuruma naklen atanma.

Yukarıda sayılan haller dolayısıyla boş bulunan veya boşalmış bulunan kadrolara vekil atanmasına boş kadroya vekalet denilmektedir.

657 sayılı Kanunun 86. maddesine göre, boş kadrolara, memurlar arasından veya açıktan vekil atanması mümkündür.

4- VEKALET AYLIĞI ve KOŞULLARI

Bir göreve vekalet edenlere, vekalet edilen kadronun dolu veya boş olmasına ve vekalet edenin memur (kurum içinden/kurum dışından) veya açıktan olmasına göre, bir takım koşullar altında vekalet aylığı ödenmektedir. Bu durumlar aşağıda açıklanmıştır.

4.1- Dolu Kadrolara Vekalette Aylık

657 sayılı Kanunun 86. maddesinin birinci fıkrasına giren memurların, kanuni izin, geçici görev, disiplin cezası uygulaması veya görevden uzaklaştırma nedeniyle işlerinden geçici olarak ayrılmaları halinde yerlerine;

- Kurum içinden,
- Diğer kurumlardan veya
- Açıktan,

Vekil atanabilmektedir. Bilindiği üzere, kanuni izin, geçici görev, disiplin cezası uygulaması veya görevden uzaklaştırma hallerinde memurun kadrosuyla ilişkisi kesilmemekte, ancak yerlerine vekil atanabilmektedir.

Her ne kadar 657 sayılı kanunun 86. maddesinin ikinci fıkrasında, "bir görevin memurlar eliyle vekaleten yürütülmesi halinde aylıksız vekalet asıldır" denilmekte ise de aynı maddenin dördüncü fıkrasında bazı koşullar altında vekillere vekalet aylığı ödeneceği hükme bağlanmıştır. Bu koşullar aşağıda açıklanmıştır.

4.1.1- Kurum İçinden Vekalette Aylık

Dolu kadrolara ait görevlere kurum içinden atanan vekil memurlara, vekalet görevinin üç aydan fazla devam eden süresi için vekalet edilen görevin kadro derecesinin birinci kademe aylığının üçte biri, vekalet aylığı olarak ödenir. Üç aylık sürenin hesabında, her vekalet edenin yenden üç ayı doldurması şartı aranmaktadır.

Dolu kadrolardan ilköğretim (ilköğretim) öğretmenliği ve veznedarlık görevlerine kurum içinden atanarlara ise, göreve başladıkları tarihten itibaren vekalet ettikleri görevin kadro derecesinin birinci kademe aylığının üçte biri vekalet aylığı olarak ödenecektir.

4.1.2- Diğer Kurumlardan Vekalette Aylık

Dolu kadrolara ait görevlere, diğer kurumlardan vekalet eden memurlara, göreve başladıkları

tarihten itibaren vekalet ettikleri görevin kadro derecesinin birinci kademe aylığının üçte biri vekalet aylığı olarak ödenecektir.

4.1.3- Açıkta Vekalette Aylık

Dolu kadrolara ait görevlere açıktan vekalet eden kimselere, vekalet görevine başladıkları tarihten itibaren, vekalet ettikleri görevin kadro derecesinin birinci kademe aylığının üçte ikisi vekalet aylığı olarak ödenecektir. Bunlar memurlara tanınan sosyal hak ve yardımlardan da yararlanır. Bunlar, emeklilik hakkı, aile, doğum, ölüm, tedavi, giyecek ve yiyecek yardımı ile cenaze gideridir. Bu haklar, açıktan vekalet eden kişilere tam olarak verilir. Açıkta vekil olarak atanana, memuriyet taban aylığının 2/3'ü' de ödenir.

4.2- Boş Kadrolara Vekalette Aylık

657 sayılı Kanununun 86. maddesine göre, bir takım koşullar altında, boş bulunan kadrolara gerek memurlar arasından, gerekse açıktan vekil atanabilmektedir.

4.2.1- Memurlar Arasında Vekalette Aylık

657 sayılı Kanununun 86. maddesine göre, baş kadrolara ait görevler esas itibariyle memurlara ücretsiz olarak vekaleten gördürülebilir. Görülüyor ki boş kadrolara gerek kurum içinden gerekse diğer kurumlardan vekil atanması mümkün almakla birlikte aşağıdaki istisnalar dışında, bu vekalet "aylıksız" olmaktadır.

a) Kurum İçinden Vekalette Aylık

Vekalet aylığı verilmek suretiyle, aynı kurumdan aylık verilmek suretiyle vekaleten atama, sadece mali, nakdi ve aynı sorumluluğu bulan saymanlık kadroları için mümkün bulunmaktadır. Bunlara vekalet görevine başladıkları tarihten itibaren, vekalet ettikleri görevin kadro derecesinin

1. kademe aylığının üçte biri vekalet aylığı olarak ödenecektir. Bunun dışındaki görevler için boş kadrolara kurum içi vekaleten atama yapılması mümkün olmakla birlikte, aylık verilmesi söz konusu değildir (Koyun, 2007:54).

b) Kurum Dışından Vekalette Aylık

Vekalet aylığı verilmek suretiyle diğer kurumlardaki memurlar arasından aylık verilmek suretiyle vekaleten atama, yine mali, nakdi ve aynı sorumluluğu bulunan saymanlarla, veteriner hekim veya hayvan sağlık memurluğu bulunmayan belediyelerin veteriner hekimlik ve hayvan sağlık memurluğu kadroları için yapılan vekil atamalarında geçerli bulunmaktadır. Her iki durumda da, boş olan kadro derecesinin 1. kademe aylığının üçte biri, vekalet görevine başlama tarihinden itibaren vekalet aylığı olarak ödenecektir. Bu iki hal dışında, boş kadrolara, diğer kurum memurları arasından vekil atanmakla birlikte, vekalet aylığı verilmesi söz konusu değildir.

"Boş olan ilkökul öğretmenliği ve veznedarlık kadrolarına memurlar arasından vekil atanabileceği, ancak bunlara vekalet ücreti verilmesinin mümkün olamayacağı" şeklindeki Sayıştay Genel Kurulunun 11/02/1988 gün ve 4621/1 sayılı Kararı yukarıdaki açıklamaları doğrulamaktadır.

Özellikle belirtmek gerekir ki, dolu kadrolara ister memurlar arasından yapılan vekalette, ister açıktan yapılan vekalette, istisnasız vekalet aylığı ödenmesine rağmen, boş kadrolara memurlar arasından yapılan vekalette, sadece saymanlık kadrolarına yapılan vekalet ile belediyelerin veterinerlik ve hayvan sağlık memurluğu kadrolarına yapılan vekalette ödenmesi önemli bir haksızlıktır. Daha net bir ifade ile zaten dolu bir kadronun sahibine yani asil memura aylık ödenirken, ilaveten vekile de ayrıca vekalet aylığı ödenmek, sahibi olmayan, yani boş kadroya vekalette

ise aylık ödenmemektedir. Bu durumun yapılacak yasal bir değişiklikle giderilerek, dolu kadrolara memurlar arasından vekalette aylık ödenmesi (zira aylık asil memura ödenmektedir.), boş kadrolara memurlar arasından yapılan vekalette ise vekalet aylığı ödenmesi sağlanmalıdır.

4.2.2- Açıktan Vekalette Aylık

Boş kadrolara açıktan vekalet, 657 sayılı Kanunda oldukça sınırlı tutulmuştur. Kanunun 86. maddesinin 3. fıkrasına göre açıktan vekil atabilecek boş kadrolar şunlardır:

- İlkokul Öğretmenliği (yaz tatili hariç),
- Tabiblik, diş tabipliği, eczacılık, veterinerlik,
- Mühendislik, mimarlık,
- Köy ve kasaba imamlığı

Bunlar dışındaki boş kadrolara açıktan vekil atanamaz.

Boş kadrolara açıktan vekil olarak atanacaklara 657 sayılı Kanunun 175. maddesine göre, göreve başladıkları tarihten itibaren vekalet ettikleri görevin kadro derecesinin birinci kademeye aylığının üçte ikisi vekalet aylığı olarak ödenir. Köy ve kasaba imamlığı kadrolarına vekil olarak atanarlara ödenecek vekalet aylığı, asgari ücretin aylık tutarından az olamaz.

Açıktan vekil olarak atanarlara, daha önceki ayrımlarda değinildiği üzere, memurlara tanınan sosyal haklardan da yararlanırlar. Ayrıca memuriyet taban aylığının 2/3'ü de ödenir.

Madde hükmünde geçen "ilkokul öğretmenliği" tabirini, ilk kademe eğitimi 8 yıla çıkarıldığından "ilköğretim öğretmenliği" olarak algılamak gerekir.

Bu bağlamda, köy ve kasaba imamlığı kadrolarına vekil olarak atanarlara ödenecek vekalet aylığının asgari ücretten az olamayacağına yönelik düzenlemenin açıktan vekil olarak atanarlara diğer kişilere de tanınması, adalet açısından gerekli görülmektedir. Konunun yasal bir değişiklikle

çözümü imkan dahilinde görülmektedir. Zira, asgari ücretin her altı ayda bir artması karşısında vekalet aylıklarının bu tutarın altında kalma ihtimali yüksek bulunmaktadır.

4.3- Başka Yerdeki Göreve Vekalet Edenlerin Durumu

4.3.1- Memurlar Arasından Vekalet Halinde

657 sayılı Kanunun 175. maddesine göre, buldukları yerden başka bir yerdeki göreve vekalet suretiyle atanarlara, Harcırah Kanununun geçici görevle başka yerlere gönderilenlere ilişkin hükümleri uygulanacaktır.

O halde bunlara vekalet aylığı verilmeyecek, gidiş ve dönüşleri için gündelik ve yol masrafı ile geçici görev mahallinde kaldıkları günler için gündelik ödenecektir. Gündeliklerin hesabında 6245 sayılı Harcırah kanununun 42. maddesindeki sürelerle uyulması gerekmektedir.

4.3.2- Açıktan Vekalet Halinde

6245 sayılı Harcırah Kanununun 14. maddesine göre, fiilen oturduğu yerden başka bir yere açıktan vekaleten atanarlara, yalnız gidiş ve dönüşleri için yol masrafı ve gündelik verilir. O halde bunlara, görevleri sırasında ikamet gündeliği verilmeyecek, sadece vekalet aylığı ile buna ilişkin diğer ödentiler (zam ve tazminatlar ile sosyal yardımlar) verilecektir (Acısu, 1999:29).

- Açıktan vekil olarak atanarlara, görev yaptığı yerden, başka bir yere geçici görevle gönderilirse ve bu görev vekalet ettiği görevle ilgili ise kendisine ayrıca yol masrafı ile gündelik ödenecektir. Vekalet aylığını da almaya devam edecektir. Gündeliklerin hesabında 6245 sayılı Kanunun 42. maddesine riayet edilmesi gerekir.

- Açıktan vekil olarak atanarlara, görev yaptığı yerden başka bir yere, görevi ile ilgili olmaksızın geçici olarak gönderilirse, kendisine vekalet aylığı

ğı ödenmeyecektir. Zira, vekalet için gerekli fiilen çalışma şartı ortadan kalkmış olmaktadır. Bunlara sadece yol masrafı ile gündelik ödenecektir. Gündeliklerin hesabında 6245 sayılı Kanunun 42. maddesine uyulması gerekmektedir.

4.4- Vekalet Aylıkları İle İlgili Diğer Hususlar

Vekalet aylıklarının hesabında, aylık kapsamına dahil unsurlarla, yapılan kesintiler vekaletin türüne göre özellik arz etmektedir. Bu konular aşağıda açıklanmıştır.

4.4.1- Memurlar Arasından Vekalette Aylığa Dahil Unsurlar

Gerek dolu kadrolara, gerekse boş kadrolara memurlar arasından vekaleten atamalarda ödenecek vekalet aylıklarının hesabında, gösterge ve ek göstergeler dikkate alınacaktır. Taban aylığı ve kıdem aylığı dikkate alınmayacaktır. Bu husus. Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünün 25.12.1989 tarihli BÜMKO-KY-10-115567-111/28980 sayılı genel yazısıyla teyit edilmiştir.

4.4.2- Açıktan Vekalette Aylığa Dahil Unsurlar

Gerek dolu kadrolara, gerekse boş kadrolara açıktan vekil olarak atamalarda ödenecek vekalet aylıklarının hesabında, gösterge ve ek göstergeler dışında taban aylıklarının da 2/3'ü dikkate alınacak, kıdem aylığı dikkate alınmayacaktır. Bunlar memurlara tanınan sosyal haklardan da tam olarak yararlanırlar.

4.4.3- Vekalet Aylıklarından Yapılan Kesintiler

- Gerek dolu, gerekse boş kadrolara memurlar arasından yapılan atamalarda ödenen vekalet aylıklarından gelir vergisi ile damga vergisi kesilir.

- Söz konusu kadrolara açıktan yapılan atamalarda ödenen vekalet aylıklarından gelir ve damga vergileri yanında emeklilik primi de kesilir.

5- VEKİLLERE ÖDENEN ZAM ve TAZMİNATLAR

Vekillere ödenecek zam ve tazminatlar (iş güçlüğü, iş riski, temininde güçlük, mali sorumluluk zamları ile özel hizmet, eğitim öğretim hizmetleri, din hizmetleri, emniyet hizmetleri, mülki idari Amirliği, denetim hizmetleri ve adalet hizmetleri tazminatları) 657 sayılı Kanunun 152. maddesi gereğince yürürlüğü konulan ve kısaca Yan Ödeme Kararnamesi olarak da anılan, "Devlet Memurlarına Ödenecek Zam ve Tazminatlara İlişkin Karar" hükümleri ile bu karara açıklamalar getiren Devlet memurları Kanunu Genel Tebliğine göre ödenmektedir.

Bu çerçevede en son çıkarılan 05.01.2009 tarihli ve 2009/14539 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının 2. maddesi ile 2006 yılı için yayımlanmış² bulunan 17.04.2006 tarihli ve 2006/10344 sayılı kararın 2009 yılında da uygulanmasına devam olunacağı öngörülmüştür. Konuya yönelik ayrıntılı açıklamalar ise 160 seri numaralı Devlet Memurları Kanunu ile yapılmıştır.

5.1- Dolu Kadrolara Vekalette Ödenen Zam ve Tazminatlar

5.1.1- Kurum İçinden veya Diğer Kurumlardan Vekalet Halinde

Bir göreve, gerek kurum içinden gerekse diğer kurumlardan mehil müddeti, yıllık izin, mazeret izni, hastalık izni, geçici görev vekalet, görevden vekalet, uzaklaştırma, tutuklanma, gözaltına alınma, hizmet içi eğitim, kurs veya seminer nedeniyle

² Bkz., R.G.:05.05.2006/26159

le ayrılanlara, vekalet edenlere, vekalet ettikleri göreve ait tazminat ve zamlar ödenmeyecektir. Dolu kadrolara memurlar arasından yapılan vekaleten atamada vekalet aylığı ödendiği için zam ve tazminatların ödenmemesi yoluna gidilmektedir. Daha önce de belirtildiği üzere, dolu kadrolara memurlar arasından vekalet halinde vekalet aylığı verilmemesi, aksine bunlara zam ve tazminatların ödenmesi daha isabetli olacaktır.

5.1.2- Açıktan Vekalet Halinde

2006/10344 sayılı Bakanlar Kurulu Kararına göre dolu kadrolara yukarıda sayılan ayrılmalar nedeniyle açıktan vekalet edenlere, bu göreve ait zam ve tazminatlar tam olarak ödenecektir.

5.2- Boş Kadrolara Vekalette Ödenen Zam ve Tazminatlar

5.2.1- Kurum İçinden veya Diğer Kurumlardan Vekalet Halinde

Boş kadrolara memurlar arasından (kurum içinden veya diğer kurumlardan) vekalet edenlere, vekalet görevinin bu makalenin daha önceki ayrımlarında belirtilen koşullara uygun olarak verilmesi kaydıyla, vekalet ettikleri kadro veya görevler için Yan Ödeme Kararnameleri ile öngörülen zam ve tazminatların toplam net tutarının, asli kadro ve görevleri karşılığında fiilen aldıkları zam ve tazminatların toplam net tutarından fazla olması halinde, aradaki fark, tam olarak vekalet görevine başlanıldığı tarihten itibaren vekalet görevinin fiilen yapıldığı sürece ödenir.

5.2.2- Açıktan Vekalet Halinde

2006/10344 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı eki Yan Ödeme Kararnamesine göre, bir göreve açıktan vekalet edenlere, bu göreve ait zam ve tazminatlar 657 sayılı Kanunun 175. maddesindeki oranlar (1/3, 2/3) dikkate alınmaksızın aylığı ile birlikte ödenecektir.

Her ne kadar zam ve tazminatların “aylığı ile birlikte” ödeneceği öngörülmüşse de, vekalet görevinin fiilen yapılması şartı karşısında ödemenin aylıkla birlikte ay sonunda yapılması gerekir.

5.3- Vekalet Halinde Diğer Tazminatların Durumu

Bir göreve vekil olarak atanacaklara, ödenecek zam ve tazminatlar, yukarıdaki ayrımlarda ayrıntılı olarak açıklandığı üzere, Yan Ödeme Kararnamesinde belirtilmiştir. Bu kararname kapsamında olmayan zam, tazminat ve benzeri ödemelerin kıyasen uygulanması mümkün değildir.

Bununla birlikte uygulamada sıkça karşılaşılmaması nedeniyle, makam tazminatı ile temsil ve görev tazminatlarının vekalet halinde ödenip ödenmeyeceğine değinmek gerekmektedir.

5.3.1- Makam Tazminatı

Makam tazminatının ödenebilmesi için makam tazminatı verilmesini gerektiren görev unvanlarına asaleten atanmış olmak gerekir. Bu itibarla vekaleten atama veya tedviren görevlendirmelelerde makam tazminatı ödenmez.

Esasen, Maliye Bakanlığı, Bütçe Mali Kontrol Genel Müdürlüğünün 21.01.1998 tarihli ve B.07.0.BMK.0.15-115509-2044 sayılı görüş yazısında, bir göreve asaleten atanmamış olanlara makam tazminatının ödenmesinin mümkün olmadığı belirtilmiştir.

5.3.2- Temsil Tazminatı

4505 sayılı Kanunla belirli makam sahipleri için ödenmesi öngörülen temsil tazminatının, ödeme usul ve esasları, aynı Kanunun 5. maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak çıkarılan 10.03.2000 tarihli ve 2000/457 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının 3. maddesinde “tedvir, vekalet ve benzeri geçici görevlerde” bu tazminatın ödenmeyeceği belirtilmiştir.

Bu nedenle her türlü vekaleten atama ve tedviren görevlendirmelerde temsil tazminatı ödenmeyecektir.

5.3.3- Görev Tazminatı

631 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Temsil Tazminatı alamayan kimi kamu personeline ödenen görev tazminatının ödeme usul ve esasları da 10.01.2002 tarihli ve 2002/3546 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenmiştir. Söz konusu Kararın 3. maddesinde ise, temsil tazminatına ilişkin olarak çıkarılan ve yukarıda değinilen 2000/457 sayılı Kararın 3. maddesinin görev tazminatları hakkında da uygulanacağı öngörülmüştür.

Böylece vekalet ve tedvir hallerinde görev tazminatının da ödenmeyeceği açıkça belirtilmiş bulunmaktadır. Ancak bu tazminatların her türlü vekalet halinde ödenmesi sağlanmalıdır.

6- SONUÇ

Kamu personel yönetiminde vekalet görevi ile vekillere ödenen her türlü ödemelerin konu edildiği bu makalede aşağıdaki sonuçlara ulaşılmıştır.

Vekalet müessesesini düzenleyen, 657 sayılı Kanununun 86. maddesinin karışık ve belirli bir sistematikten yoksun olduğu kadar, adil olmayan hükümler içerdiği anlaşılmaktadır. Sözgelimi, dolu kadrolara memurlar arasından vekalet edilmesi halinde, vekalet aylığı ödenmesine rağmen boş kadrolara vekalet halinde (birkaç istisna dışında) vekalet aylığı ödenmemektedir. Buna ilişkin haksızlık yan ödeme kararnamele ile giderilmeye çalışılarak dolu kadrolara vekalet halinde zam ve tazminatlar ödenmemekte, boş kadrolara vekalette ise ödenmektedir. Bu çarpık düzenlemenin ve uygulamanın bir yasal düzenleme ile giderilmesi gerekmektedir.

Vekalet Müessesesi esas itibarıyla istisnai bir karakter taşımasına rağmen, bu husus göz ardı edilerek, müesseseye süreklilik kazandırılmaya yöne-

lik uygulamalar söz konusudur. Bunun önlenmesi için vekalet aylıkları ile diğer ödemelere, geçici görev yoluklarında olduğu gibi sınır getirilmelidir.

Nihayet, vekalet halinde, mevcut düzenlemeler çerçevesinde ödenme imkanı bulunmayan, makam, temsil ve görev tazminatlarının da, her türlü vekalet halinde ödenmesi sağlanmalıdır. Zira, vekil asılın tüm yetkilerine sahip olmasının bir sonucu olarak, onun sorumluluğunu da üstlenmiş bulunmaktadır. Sorumluluğa katlanmanın bir sonucu olarak, asil kişilere ödenen tazminatların vekillere ödenmemesi haksızlık oluşturmaktadır.

KAYNAKÇA

ARICI, H. (2003). Vekalet Aylığı Ödemede Asilde Aranılan Şartları Taşıma, Mali Kılavuz Dergisi, Sayı:20, Haziran.

ACISU, S.(1998/1), Vekalet Müessesesinin Genel Esasları, Mali Kılavuz Dergisi, Sayı:1, Yaz.

ACISU, S. (1998/2), Vekalet Müessesesinin Genel Esasları-II, Mali Kılavuz Dergisi, Sayı:2, Sonbahar.

ACISU, S. (1999), Vekalet Müessesesi-III, Boş Kadroya Açıkta Vekalet, Mali Kılavuz Dergisi, Sayı:4, İlkbahar.

İLHAN, A-ÜRĞEL, S.(1992), Saymanlık Kadrolarına Vekalet, Mali Hukuk Dergisi, Sayı 39, Mayıs-Haziran.

İNAL, M-KÖSE,Ö.(2007), Açıklamalı 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, MUKDER Yayını, Ankara.

KAZANCI, A.K. (2003).657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu Çerçevesinde Vekalet Müessesesi, Devlet Bütçe Uzmanlığı Yeterlik Etudu, Ankara.

KESTANE, D.(2000). Vekalet Uygulamasında Aylık, Zam ve Tazminatlar, Belediye Dünyası Dergisi, Sayı:4.

KOYUN, M. (2007). Boş Kadroya Vekalet, Güncel Mevzuat Dergisi, Sayı:17, Mayıs.

TORTOP, N. (1992). Personel Yönetimi, TODAİE Yayını, Ankara.