

KAMU PERSONEL REJİMİNDE MEMUR KADROLARINI ETKİN KULLANMA MEKANİZMALARI*

Mechanisms For Effective Use of Civil Servant Cadres in the Public Personnel Regime

Bekir GEZER*

Öz

Her ülke, kamu yönetimi ve hizmetlerini aksadan yürütebilmek için kendi siyasî, sosyal ve kültürel değerleri çerçevesinde kamu çalışanlarına yönelik bir “kamu personel rejimi” uygular. Bu rejimi uygularken bir yandan vatandaşların memnun edecek, diğer taraftan çalışanların motive edecek tedbirleri de alır. İşte bu amaçla, gerektiğinde mevzuatın katı ve keskin kurallarını uygulanabilir kılmak için kimi esnetici önlemleri/mekanizmaları devreye sokar. Söz konusu mekanizmalar vasıtasıyla, sert kadro rejiminde geçerli olan hükümler, esnetilerek daha geniş bir alanda uygulanmaya elverişli hale getirilirler. Bu bağlamda, Ülkemizde uygulanan kamu personel rejiminde, memur kadrolarını daha etkin ve verimli kılmak/kullanmak için alınan önlemler/mekanizmalar, çalışma kapsamında üç başlık altında ele alınmıştır. Bunlar: Tenkis-tahsis, vekâlet ve geçici görevlendirmedir. Bunlardan birincisi, kadroların fiziksel olarak yer değiştirmesine imkân tanıyan tenkis-tahsis uygulamasıdır. Tenkis-tahsis uygulaması, kadroların ilk ihdas edildiklerinde bağlandıkları birimlerden, daha sonra farklı birim ve coğrafyalara kaydırılmasını mümkün kılan bir kamu personel hukuku müessesesidir. İkinci mekanizma olan vekâlet uygulaması, kadroların daimi/geçici olarak boşalmaları durumunda, asaleten dolmaları beklenmeyerek “şartlarını haiz” kişilere geçici olarak tahsis edilme suretiyle kamu hizmetlerinin devam etmesini sağlayan bir çözümdür. Geçici görevlendirme mekanizması ise, kamu kurumlarının kendi

ABSTRACT

Each country implements a “public personnel regime” for public employees in line with its own political, social and cultural values. While applying this regime, they aim to achieve the most optimal results and, when necessary, they put into practice some measures/mechanisms in order to make the strict and sharp rules of the regime more applicable. Taking this aspect of public personnel management into account, this study examines the measures/mechanisms that are taken to make civil servant cadres more effective and efficient in Turkish public personnel regime. By means of the mentioned mechanisms, the provisions valid in the rigid staff regime are softened and made suitable for wider application. This results in an increase in both the functions of the cadres and their productivity. Such mechanisms are discussed in this study under three headings: reduction-allocation, proxy, and temporary assignment. The first one, the reduction-allocation mechanism, allows the reallocation of the cadres. This mechanism ensures more effective use of cadres and involves the transfer of cadres from the units which they were attached at the time of their first formation, to different units and geographies. The second mechanism, the proxy method, allows the filling of permanent/temporary vacancies by temporary allocation of positions to “competent” persons, thus ensuring continuity of public services. Temporary assignment is the last of the mechanisms discussed. With this method, public institutions had the

* Bu çalışma, İstanbul Medeniyet Üniversitesi nezdinde hazırlanan doktora tezi için gerekli olan, doktora konusuyula ilgili bir makale yayınlama zorunluluğu kapsamında hazırlanmış bir çalışmadır.

** Doktora Öğrencisi, İstanbul Medeniyet Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, 19bekirgezer@gmail.com, ORCID: 0000-0002-0507-459X.

aralarında hemen tüm statülerde geçici olarak personel değiştirebilmesine imkân sağlayan bir yöntemdir. Mezkûr tüm mekanizmalar yoluyla, kadro sisteminin katı kuralları yumuşatılmakta ve uygulanması daha kolay hale getirilmektedir. Böylece kadroların âtil kalması önlenerek kamuda gerek malî gerekse insan kaynağı açısından tasarruf sağlanmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetimi, Devlet Memurları, Personel Rejimi, Kamu Hukuku, Vekâlet

opportunity to employ their own personnel temporarily at almost all positions. Thus, they had the opportunity to operate their services without waiting for the long-term “cadre assignment” processes. In conclusion, through the aforementioned practices, the strict rules of the cadre system are softened somewhat in order to make it easier to implement, and thus, it is ensured that the cadres are used rather than left dormant.

Keywords: Public Administration, Civil Servants, Personnel Regime, Public Law

1. GİRİŞ

Ülkemizde kamu personeli denildiğinde akla hemen Devlet memurları gelirse de 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu kapsamına girmeyen; hâkim-savcılar, akademik ve askerî personel ile kamuda sözleşmeli ve işçi statüsünde çalışanlar da “kamu personeli” şemsiyesi altında değerlendirilirler. Kamu personeli, özel sektör çalışanlarından farklı olarak ayrı bir hukuksal statüye tâbidirler (Gözübüyük, 1996, s. 162). Kamu personel rejimi ise, Devletin yürüttüğü; güvenlik, adalet, eğitim-öğretim, sağlık, ulaşım, bayındırlık gibi kamu hizmetlerini yerine getiren kamu personelinin “bağlı ve tâbi olduğu mevzuat, temel politika, kural, araç, teknik ve uygulamaların bütünü” olarak anlaşılır. Bu yönüyle, kamu personel rejimi; “kamu görevlileri, kamu hizmetleri ve devlet arasında bir köprü” vazifesi görmekte olup, işlevliği oranında kamu personeli ile vatandaşlara memnuniyet sağlamaktadır (Yıldız, 2019, s. 414; Albayrak, 2020, s. 1520; Kalkınma Bakanlığı, 2018, s. 2). Bu bakımdan tüm dünyada olduğu gibi Ülkemiz kamu personel rejiminde de “işlevliği” daha üst seviyelere çıkarmaya yönelik mekanizma ve müesseseler oluşturulmuş, kadroların âtil kalmasının önüne geçilmek istenmiştir. Bu çalışma kapsamında, sadece memur kadroları ele alınacak ve bu kadroların daha etkili ve verimli bir şekilde kullanılabilmesi amacıyla kamu personel rejiminde geliştirilen mekanizma ve müesseseler incelenecektir.

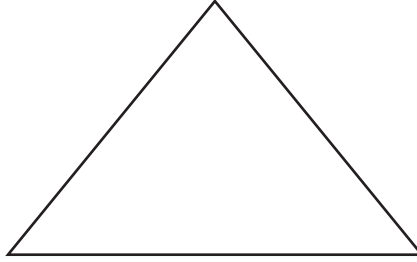
2. KADRO KAVRAMI: ÖNEMİ, TANIMI VE KULLANILMA SÜRECİ

Bilindiği üzere, Türk kamu yönetiminde çalışan personelin büyük çoğunluğunu -ana gövdesini- memurlar oluşturmaktadır. Bu durum bir bakıma Anayasanın 128’inci maddesinde ifadesini bulan “kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslı ve süreklî görevlerin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle gördürüleceği” hükmü-

nün tabii bir sonucudur. Bu bakımdan, genel itibariyle¹ aslî ve sürekli hizmetler memurluğa, memurluk da kadro kavramına bağlı olarak işlev görmektedir. Başka bir ifade ile aslî hizmet, memurluk ve kadro kavramı birbirini tamamlayan üçlü bir sacayağıdır. Şöyle ki; aslî ve sürekli bir kamu hizmeti ihtiyacı ortaya çıktığında memur istihdamı gündeme gelmekte, memurluk sisteminin çerçevesi ise kadro ile çizilmektedir. Kadro, memur istihdamında temel ölçüt birimdir. Kadro vasıtasıyla, personel iş ve işlemleri ile hareketleri ölçülebilmekte ve değerlendirilebilmektedir. Bu bakımdan, son derece önemli ve temel bir fonksiyona sahiptir. Söz konusu ilişkiyi aşağıdaki şekilde resmedebiliriz.

Aslı Kamu Hizmeti

(Bu ihtiyaç doğmadan aşağıdaki adımlara geçilmez)



Memuriyet

(Aslı kamu hizmetleri,
memurlar eli ile yürütülür.)

Kadro

(Memurluk, kadroya dayanır.
Kadrosuz memur, çalıştırılmaz.)

Teknik anlamda kadroyu incelemeye geçmeden önce; devlet ve bireyler açısından kadronun önem ve fonksiyonuna kısaca değinmek yerinde olacaktır. Devlet teşkilatı bakımından kadro, kamu hizmetleri ile insan gücü planlamasının bir vasıtasıdır. Kadro ilgili kuruma, üstlenilen kamu hizmetlerini yürütebilmesi amacıyla çalıştıracığı personeli işe alma imkânı sunar. Ayrıca kadro; personel sayısı, niteliği, unvanı ile görevlilere verilecek ücreti tespit eder. Bu bakımdan, kurum ve kadroyu birbirinden ayrılmaz bir bütün olarak görmek gerekmektedir. Kurumların hangi kamu hizmetlerini yaptığını, kadrolarının dağılım cetveline bakarak anlamak mümkündür. Kişi bakımından ise kadro, iş güvencesi ve sürdürülebilir düzenli bir yaşam garantisi anlamına gelmektedir (Tutum, 1972, s. 21; Tutum, 2014, s. 126; TODAİE, 1999, s. 312).

¹ Aslı ve sürekli hizmet gören hâkim ve savcılar ile öğretim elemanları memur sayılmamaktadır.

Literatürde “kadro” kavramını izah etmeye yönelik pek çok çalışma mevcuttur. Tutum, kadro kavramını, “kamu hizmetlerinin sürekli ve düzenli bir biçimde yürütülmesini sağlamak üzere oluşturulan ve bu hizmetleri yerine getirecek kişileri sayı, nitelik, derece, ödev, yetki ve sorumluluklar itibariyle gösteren çizelge” olarak (Tutum, 2014, s. 125) tarif etmektedir. Yurdakul da makalesine (2001) almak suretiyle bu tanımları benimsediğini göstermektedir. Başbakanlık tarafından hazırlanan Türk Hukuk Lügatı isimli eserde (Başbakanlık, 1991) kadro, “Personelin görev unvanını, görev yerini, görev, derece ve sınıfını gösteren cetvel” olarak tanımlanırken, Ersan (1974) kadro kavramını “hizmetin gerektirdiği görevler topluluğu” olarak tarif etmekte ve kadro ile görev kavramını aynı anlamda değerlendirmektedir. Acar ise (1998) “kadro, bir kişiye verilen ödev ve sorumlulukların bütünüdür” şeklinde bir tanımlama yapmaktadır. Diğer taraftan, terim anlamında kadronun ne olduğu mevzuatımızda tanımlanmamıştır. Görüldüğü gibi, doktrinde kavramla ilgili olarak çeşitli ve farklı tanımlamalar yapılmıştır. Tanımlamaların farklı olmasının nedeninin, her bir müellifin konuya farklı bir açıdan yaklaşması olduğu söylenebilir.

Bize göre kadro, “kamu hizmetlerinin yürütülmesini sağlamak üzere, belirli hak, yetki, yükümlülük ve sorumluluklarla donatılmış görev mevki”dir. Tanımda geçen; “kamu hizmetlerinin yürütülmesini sağlamak” ifadesi kadronun fonksiyonunu, “belirli hak, yükümlülük ve sorumluluklarla donatılmış” ifadesi ise, kadronun dış çerçevesini belirlemektedir. Ancak kadronun temel anlamı her ikisinden bağımsız olarak son iki kelimedeki yer alan “görev mevki”dir. Başka bir ifadeyle kadro, kuruluşun genel hizmet planı içerisinde diğer kadrolar karşısında yer aldığı mevki, konumdur (Anayasa Mahkemesi, 1966, 4.2.1966 tarih ve K. 966/3 sayılı karar). Bu da görevin diğer görevler arasında bulunduğu konumla (kademe, basamak) mukayese edilerek anlaşılır. Bu durumda kadro, fiziki yer belirten değil, “durum” belirten bir kavrama dönüşmektedir. Böylece soyut bir nitelik kazanmakta, kişi ve mekanlardan ayrılarak görev ve hizmetler arasındaki hiyerarşiye bağlanmaktadır. Kadronun görevle bu sıkı bağlantısı nedeniyle, bir kurum için ihdas edilecek kadrolar, o kurumun ifa edeceği görevlere bakılarak belirlenir. Öncelikle söz konusu görevler sınıflandırılarak her bir “görev öbeğini” yerine getirecek personelin alacağı unvan belirlenir. Pratikte bu işlemin yapılmasında “Kamu Personeli Yönetimi”nden sorumlu kuruluş tarafından tespit edilen/edilmesi gereken “Görev Tanımları” kataloğundan istifade edilebilmektedir. Bu katalogta görev tanımı; “Bir kuruluşun en üst basamağından başlayarak, en alt düzeye kadar her bir mevkiyi işgal eden personelin temel faaliyetlerinin, diğer hizmet mevkileri ile olan ilişkileri ve sahip oldukları yürütme veya işlevsel yetkilerini belirtmek amacıyla yapılan açıklamalardır” şeklinde tanımlanmaktadır (Devlet Personel Başkanlığı, 1998, s. 37). Bu katalogta hangi unvanın hangi görevi yapacağı, görevlerin unsurları ve öteki işlerden farklılığı

ortaya konulmuş, tüm görevlerin sıralaması yapılarak bir “görevler merdiveni” oluşturulmuştur. Bu merdiven içinde, her unvana ilişkin bir görev eşiği/basamağı/mevkii belirlenmiştir. Bu merdiven çok basamaklıdır ve üst basamakları olduğu gibi alt basamakları da vardır.

Kadro sınıflandırması sistemini kullanan ABD’de benzer şekilde önce, görevler uzmanlık alanlarına göre gruplanır, sonra görevler birbiriyle mukayese edilerek görevler arasında kademelendirmeler yapılır ve buna dayanılarak kadrolar oluşturulur (Tortop, 1999, s. 97). Esasen ABD’de kadroya “pozisyon” denmesi de (Aktan, 1987, s. 129) onun fiziki bir yerden ziyade, soyut bir durumu, bir konumu gösteriyor olmasından; benzer şekilde Leonard D. White’in (1957) kadroya “soyut makam” demesi de aynı anlayıştan kaynaklanıyor gibi gözükmektedir.

Yukarıdaki bilgiler doğrultusunda; kadro, memur ve görev kavramlarının birbirinden farklı ancak içerikleri itibariyle ilişkili oldukları görülebilmektedir. Örnek olarak, memur ile kadro arasında; kadroların, memurlara gördürülecek hizmetlerin gerektirdiği görevler için ihdas edilmesi özelliğinden dolayı bir bağlantı kurmak mümkündür (Tutum, 2014, s. 125-126). Kişiler, kadrolara atanarak Devlet memuru olurlar. Bundan sonraki memuriyetleri esnasında da sürekli olarak kadrolar üzerinde hareket ederler. Diğer taraftan, bir kurumda çalışan memurlar ile kuruma verilen kadro adedi aynı olmayabilir. Ancak memur adedi, hiçbir zaman kadro adedini geçemez. Zira, kadrolar görev mevkilerini ifade ederler. Görev mevkileri ise, görevlere dayanır. Bu bakımdan, “olmayan görev” için bir kurumda kadro ihdas edilemez, kadro olmadan da personel istihdam edilemez. Esasen, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun “Kadrosuz memur çalıştırılmaz” başlıklı 33’üncü maddesi bu duruma işaret etmektedir. Ayrıca, mezkûr hükme aykırı hareket etmenin hem cezaî hem de malî müeyyidesi bulunmaktadır (Pirler, 1984, s. 128). Müeyyidelerin bu kadar ağır olmasının nedeni, kadro rejiminin bir taraftan personel hukukunu ilgilendirirken diğer taraftan bütçe rejimini de ilgilendirmesidir. Bu yüzden ihdasları, ancak kanun veya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile olabilmektedir.

İhdası yapılmış olan kadrolar, atama yapıncaya kadar boşurlar, ancak bu kadrolarda çalıştırılacak kişiler belirlenip, onay süreçleri tamamlanınca dolarlar. Diğer taraftan Devlet memurluğundan ihraç, istifa, nakil, emeklilik vb. nedenlerden biri ile kadro sürekli olarak boşalabilir veya izin, rapor, görevlendirme gibi sebeplerden biri ile de geçici olarak boşalabilir. Aşağıda sürekli boş olan veya geçici olarak boşalmış kadroların daha etkili kullanılmasına yönelik olarak uygulamada geliştirilen yöntem ve mekanizmalar ele alınacaktır.

3. KADROLARIN ETKİN KULLANILMASINA YÖNELİK MEKANİZMALAR

Bu başlık altında, memurlar için ihdas edilmiş kadroların dolu-boş fark etmezsiniz verimli bir şekilde kullanılabilmesine/değerlendirilebilmesine imkân veren mekanizmalar ele alınacaktır. Bu uygulamalar yoluyla, mevzuatın “kadrosuz memur çalıştırılmaz” şeklindeki katı ve kesin hükmü yumuşatılarak kadrolar, daha aktif olarak uygulamaya sokulabilmekte ve etkin bir şekilde kullanılabilmektedir. Uygulamada sayıları daha fazla olmakla birlikte, çalışma kapsamında bu mekanizmalardan üç tanesi ele alınacaktır.

3.1. Kadroların Fiziksel Olarak Yer Değiştirebilmesi (Tenkis-Tahsis)

Değindiği üzere, Cumhurbaşkanlığı tarafından imzalanan “Kadro Kararnamesi” yürürlükteki mevzuat uyarınca Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girer.² Böylece bir kuruma ait kadrolar, ihdas edilmiş ve “toptan” o kuruma tahsis edilmiş olur. Ancak, Resmî Gazetede yayımlanan bu tablolarda kadrolar teşkilat bazında toplam sayı halindedir. Başka bir ifade ile sadece, merkez, taşra ve yurtdışı olarak ayırımı yapılmış olup, detaylı olarak (alt birimler yani iller veya genel müdürlükler vb. bazında) dağılımı yapılmamıştır. Yayımdan sonra ilgili kurum, bütün halindeki bu kadroları “Kamu Personeli Bilgi Sistemi”ne girmek suretiyle alt birimlere dağıtır. Bu dağılımlar sistem üzerinden Cumhurbaşkanlığı Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğüne çeşitli yönlerden (ilk ihdas amacına uygunluk, kadro-birim uyumu vb.) incelenerek onaylanır. Böylece, ihdası ve ana dağılımı (merkez/taşra/yurtdışı) Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yapılan kadroların, iç (alt birimlere) dağılımı da kendi kurumunca yerine getirilmiş olur.

Sözgelimi; Sağlık Bakanlığı'nın taşra teşkilatı için 500 kadro ihdas edilmiş olsun. Bu ihdas, Resmî Gazetede yayımlandıktan sonra ilgili kurum, söz konusu 500 kadroyu, 1 ay içerisinde hizmet gereklerine göre, sınıf, unvan, derece ve adet belirtmek suretiyle “Kamu Personeli Bilgi Sistemi”ne girerek alt birimlerine dağıtma yoluna gider. Bu dağılıma dair bilgiler, Cumhurbaşkanlığı Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü tarafından sistem üzerinden “uygunluk” kontrolünden geçirilir ve onaylanır/vizelenir. Böylece “kadroların dağılımı” işlemi tamamlanmış olur. Dağılımı tamamlanan bu kadrolar arasında, daha sonra ihtiyaca binaen yer değişikliği -bir nevi takas- yapılmak istenirse de aynı usul tekrarlanarak onaylama/vizeleme

² Ayrıca kadrolar, her zaman kanunla da ihdas edilebilir.

işlemi yenilenir. İşte onaylanmış/vizesi yapılmış olan kadroların daha sonradan yerlerinin değiştirilmesi olayına tenkis-tahsis (eksiltme-artırma) denilir. Böylece, kadroların teşkilatlar içinde dinamik bir şekilde dolaşmaları temin edilmiş olur. Tenkis-tahsis işlemi, hizmet gereklerine bağlı olarak, yılın her döneminde yapılabilir.

Özetleyecek olursak, tenkis-tahsis; bir kadronun sınıf, unvan ve derecesi değiştirilmeksizin sadece tahsisli/vizeli olduğu birimin değiştirilmesi işlemidir. Bu durumda, kadronun fiziksel olarak yeri değişmektedir.

Buraya kadar anlatılanları somut bir örnek üzerinde toplamak yerinde olacaktır. Öncelikle ilk ihdas sonrasında alt birimlere yapılan dağılımı bir tablo üzerinde açıklayalım.

Kadroların Dağılımı:

KURUMU:		Sağlık Bakanlığı		
TEŞKİLATI:		Taşra		
Birimi	Sınıfı	Unvanı	Derecesi	Adedi
İst. İl Md.	SH	Doktor	6	100
İzmir İl Md.	SH	Doktor	6	100
Ankara İl Md. .	SH	Doktor	6	100
Adana İl Md.	SH	Doktor	6	100
Çorum İl Md.	SH	Doktor	6	50
İstanbul İl Md.	GİH	Memur	12	50
TOPLAM:				500

Sağlık Bakanlığı, ilk dağılım şeklini gösteren yukarıdaki tablodaki bilgileri “Kamu Personeli Bilgi Sistemi”ne girerek incelemesi için Cumhurbaşkanlığı Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü’ne sunar. Mezkûr Genel Müdürlüğün yapacağı “uygunluk” kontrolünden sonra sunulan bilgiler onaylanarak, ilgili birimlerin üzerine kaydedilir/vizelenir. Böylece kadroların dağılımı tamamlanmış olur. Bu ilk dağılımların yapılmasından sonra, hizmet gerekleri nedeniyle yapılacak yeni dağılımlar artık tenkis-tahsis adını alacaktır.

Örneğimize uyarlayacak olursak; İstanbul İl Müdürlüğüne kaydedilmiş/vizelenmiş olan 6. dereceden 100 adet doktor kadrosundan 50 adedi ile yine İstanbul İl Müdürlüğü üzerine kaydedilmiş olan 12. dereceden 50 adet memur kadrosundan 25 adedi, Çorum İl Müdürlüğü’ne aktarılmak istendiğinde “tenkis-tahsis” işlemi yapılmak isteniyor demektir. Görüleceği üzere, yeri değiştirilmek istenen kadroların ne sınıfı ne derecesi ve ne de unvanı değiştirilmektedir, yalnızca kayıtlı/vizeli oldu-

ğu birimleri değiştirilmektedir. Bunun için Sağlık Bakanlığı bu bilgileri aşağıdaki şekildeki bir tablo ile “Kamu Personeli Bilgi Sistemi”ne girecektir.

Tenkis-Tahsis Tablosu:

TENKİS (Eksiltme)				
KURUMU:	Sağlık Bakanlığı			
TEŞKİLATI:	Taşra			
Birimi	Sınıfı	Unvanı	Derecesi	Adedi
İst.İl Md.	SH	Doktor	6	50
İst. İl Md.	GİH	Memur	12	25
TAHSİS (Artırma)				
KURUMU:	Sağlık Bakanlığı			
TEŞKİLATI:	Taşra			
Birimi	Sınıfı	Unvanı	Derecesi	Adedi
Çorum İl Md.	SH	Doktor	6	50
Çorum İl Md.	GİH	Memur	12	25

Yukarıdaki bilgiler, ilk ihdas edildikleri zaman ve daha sonraki dağılımdaki bilgilere uygunluğu ve “birim-kadro” uyumu açısından kontrol edilip uygunluk sağlandıktan sonra onaylanarak yürürlüğe sokulur, böylece tenkis-tahsis işlemi tamamlanmış olur. Son duruma göre İstanbul’dan 50 doktor, 25 memur kadrosu eksilirken Çorum’da 50 doktor, 25 memur kadrosu artmış olmaktadır. Bu kadroların yerleri daha sonra, yeniden değiştirilmek istendiğinde aynı prosedür yeniden uygulanarak tekrarlanacaktır.

Tenkis-tahsis işlemleri sayesinde kurumlar, kadrolarını rahatlıkla bir yerden başka bir yere aktarabilmekte; tıpkı personelin nakli gibi, kadroların da coğrafi/fiziki yerlerini değiştirebilmektedirler. Böylece kurumlar, hizmet gerekleri nedeniyle ihtiyaç duydukları kadrolara daha çabuk ulaşabilmekte ve kadro yapılarını daha dinamik halde tutabilme imkanına sahip olabilmektedirler.

3.2. Kadroların, Sahipleri Dışındakiler Tarafından Kullanılabilmesi (Vekâlet)

3.2.1. Genel Olarak Vekâlet

Devlet tarafından sunulan kamu hizmetlerinin kesintisiz ve sürekli olması asıldır. Bunu temin etmek için geliştirilen mekanizmalardan bir tanesi de vekâlet mü-

essesesidir. Bilindiği üzere; memuriyet kadroları, zaman zaman çeşitli nedenlerle geçici veya daimî şekilde boşalabilmektedirler. İşte böyle durumlarda, kamu hizmetlerinin durmaması için vekâlet müessesesi devreye girer ve kadrolar vekâleten de olsa doldurularak hizmetlerin devam etmesi sağlanır.

Vekâlet, kelime anlamı olarak “bir kimsenin kendisine ait işi başka birine yüklemesi ve o işte onu kendi yerine geçirmesi” anlamına gelmektedir. Yetki alan kişiye vekil, yetki devrinde bulunan kişiye ise asil ya da müvekkil denir (Başbakanlık, 1991, s. 356). Bu tanıma göre; “kendine ait olmayan bir işi yapma” ve “geçici” olma hali vekâletin iki temel özelliği olarak ön plana çıkmaktadır. Teknik bir terim olarak ise vekâlet, “Devlet memurlarının işlerinden geçici olarak ayrılımları ya da Devlet memurlarına ait kadroların çeşitli nedenlerle boşalması halinde bunların yerlerine vekil atanması ve bu suretle kamu hizmetlerinin sürekliliğinin sağlanması” şeklinde tanımlanabilir (Duran, 2018, s. 442; Kazancı, 2007, s. 5). Anayasa Mahkemesi de özü itibarıyla benzer tanımlı yapmaktadır (Anayasa Mahkemesi, E:2012/11, K:2012/104).

3.2.2. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda Vekâlet

657 sayılı Kanunda vekâlet müessesesinin çerçevesini çizen ve omurgasını oluşturan üç madde bulunmaktadır. Bunlar; 86, 174 ve 175’inci maddelerdir. Ancak, vekâletin gerçekleşme durum ve şartlarını düzenleyen ana madde 86’ncı maddedir. Hemen belirtelim ki 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun en anlaşılabilir ve sistematikten uzak maddelerinden biri, söz konusu 86’ncı maddedir. Bu maddede, vekâlet kavramı tanımlanmaksızın doğrudan “vekâlet hallerine” geçilmiş, vekâlete ait malî hükümlerin bir kısmı da bu madde içinde ele alınmak suretiyle konuya karmaşık bir yapı kazandırılmıştır. Bunun neticesinde de hem kişi ve kurumların konuyu anlamaları zorlaşmış hem de mahkemelerin bile aynı konu hakkında farklı hükümler vermesine yol açılmıştır.

Mezkûr Kanunun 86’ncı maddesinde geçici olarak boşalmış kadrolarla, esasen boş olan (daimî boş) kadrolara yapılacak vekâlet halleri iç içe ele alınmış, her iki hale ait istisnalar da yine dağınık bir biçimde verilmiştir. Bu durum, teorik olarak kanun yapma tekniğiyle bağdaşmadığı gibi, pratik olarak da pek çok uygulama sorununa yol açmaktadır. Diğer taraftan vekâletin malî yönü, Devlet Memurları Kanunu’nun 175’inci maddesinde açıklanmaktadır. Keza, 375 sayılı KHK’nın ek-9’uncu ve ek-10 uncu maddeleri ile her yıl çıkarılması gereken Yan Ödeme Kararnamesinde de vekalet hallerinde yapılacak ödemelere ilişkin hükümler bulunmaktadır.

Vekâletle ilgili hükümlere atıf yaptıktan sonra, önce konu sistematik bir şekilde -vekâletin malî yönü de dikkate alınarak- açıklanmaya çalışılacak, daha sonra konunun özeti mahiyetinde bir tablo sunularak durum olabildiğince netleştirilecektir.

86'ncı madde, dikkatlice incelendiğinde vekâletin iki ana durumda gerçekleştiği görülmektedir. Bunlardan birincisi, dolu bir kadronun geçici olarak boşalması hali, diğeri ise kadronun esasen/daimî surette boş olması halidir.

3.2.3. Dolu Bir Kadronun Geçici Olarak Boşalması Durumunda Vekâlet

Böyle bir vekâlet, "gerçekleşme durumu" ve "malî durum" olmak üzere iki bakımdan incelenebilir.

a. Gerçekleşme Durumu

Bu durum, kadro sahibinin, aşağıdaki hallerden biriyle görevinden geçici olarak ayrılması -ki bu durumu "geçici boş kadro" olarak isimlendirmek mümkündür- halinde görülmektedir. DMK'nın 86'ncı maddesinin birinci fıkrasına göre söz konusu durum, kadro sahibinin;

- Kanuni izin kullanması,
- Geçici görevle başka bir yere gitmiş olması,
- Görevinden uzaklaştırılmış olması,

hallerinden biriyle görevinin başında bulunamadığı ve görevini yapamadığı hallerde gerçekleşmiş olur. İşte yukarıdaki ihtimallerden birinin gerçekleşmesi durumunda, kamu hizmetlerinin kesintiye uğramasını engellemek için, görevini geçici olarak yapamayan memurun yerine, o görevi yapacak bir "vekil" atanır. Bu vekil;

- Kurum içinden,
- Kurum dışından,
- Açıktan bir kişi olabilir.

Görüldüğü gibi, geçici olarak boşalmış kadroların hangi unvanlardan oluştuğu konusunda, maddede isim zikredilmemiş, başka bir ifade ile bu kadrolar için bir sınırlandırma yapılmamıştır. Bundan doğan sonuç ise, geçici olarak boşalmış bütün kadrolara, geniş bir yelpazeden (kurum içinden, kurum dışından, açıktan) vekil atanabileceğidir. Bu durum, idare için geniş bir takdir sahası oluşturmaktadır.

b. Malî Durum

Geçici olarak boşalmış bir kadroya, yukarıda zikredilen muhtemel vekâlet halleri göz önünde bulundurulduğunda, söz konusu olabilecek malî durumlar şu şekilde sıralanabilir:

1. Geçici olarak boşalmış bir kadroya kurum içinden vekâlet etme halinde, ilkokul öğretmenleri ve veznedarlar hariç diğer memurlara 3 aya kadar vekâlet ücreti ödenmez (657 sayılı DMK: 86/4 md.). 3 aydan sonrası için; vekâlet edilen görevin kadro derecesinin 1. kademesinin 1/3'ü miktarı vekâlet aylığı ödenir. Kurum içinden ilkokul öğretmenliği ve veznedarlık kadrolarına vekâlet edenlere ise, göreve başladıkları tarihten itibaren söz konusu miktar, vekâlet aylığı olarak ödenir. (Sayıştay, 1988: 11.2.1988 tarih ve 4621/1 ve 462/2 sayılı karar)
2. Kurum dışından vekâlet etme halinde vekâlet aylığı, vekiller göreve başladıkları tarihten geçerli olmak üzere, vekâlet edilen görevin kadro derecesinin 1. kademesinin 1/3'ü oranında ödenir.
3. Vekilin açıktan atanması durumunda, DMK madde 86/4 hükmü gereğince göreve başladıkları tarihten itibaren vekâlet aylığı ödenir. Bu aylık, vekâlet ettikleri görevin kadro derecesinin 1. kademesine tekabül eden tutar ile memuriyet taban aylığı toplamının 2/3'üdür (DMK: 175/1 md). Açıktan vekil olarak atanmalar, ayrıca memurların istifade ettikleri sosyal haklardan da yararlanırlar.

Memurlara ödenen “zam ve tazminatların” vekillere de ödeneceğine ilişkin DMK'da herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak, 375 sayılı KHK'nın ek-10'uncu maddesi ve Yan Ödeme Kararnamesi ile bu konuda düzenlemeler yapılmıştır. Şöyle ki; aylıksız izinde olanların yerine vekâlet eden kurum içi-dışı fark etmeksizin memur vekillerin asıl kadroları için öngörülen “zam ve tazminatlar” toplamı ile vekâlet ettikleri görevin zam ve tazminatları toplamının net tutarları mukayese edilerek fazla olanı ödenir. Bunun dışında, kanunî izin, geçici görev, görevden uzaklaştırma nedenleriyle görevinden ayrılmış olanların kadrolarına vekâlet edenlere zam ve tazminat ödemesi yapılmaz (Duran, 2018: 462, Kazancı, 2007: 31'den atfen) ancak, açıktan vekâlet edenler vekâlet ettikleri kadroya ilişkin zam ve tazminatların tamamını alırlar.

Öte yandan, zam ve tazminatlar, göreve başlandığı tarihten itibaren ve görev fiilen yürütüldüğü müddetçe ödenir.

3.2.4. Daimî Boş (Münhal) Olan Kadrolara Vekâlet

Boş (münhal) kadro denilince; yeni ihdas edilmiş olup henüz doldurulmamış bir kadro veya dolu iken sahibinin ölümü, emekliliği, istifası veya başka bir yere atanması gibi bir sebeple daimî olarak boşalan kadro kastedilmektedir. Kısaca boş kadro, kadronun olması ancak, ona atanmış herhangi bir personelin, sahibinin bulunmaması demektir. Herhangi bir kayıt konulmaksızın, mutlak olarak “boş kadro” ifadesi kullanıldığında bu tür kastedilmektedir.

Geçici boş kadrolarda -gerek vekâlet edilecek kadroların unvanları hakkında gerekse vekiller hakkında- herhangi bir sınırlama bulunmazken, daimî boş kadrolara vekâlette çeşitli açılardan sınırlandırmalar yapılmıştır.

Devlet Memurları Kanunu, “Boş kadrolara ait görevler gerek görüldüğünde memurlara ücretsiz olarak gördürülebilir.” (DMK, md. 86/5) demek suretiyle daimî boş kadrolara vekâlet konusunda 2 şart ortaya koymaktadır. Bu şartlar, vekilin “**memur olması**” şartı ve vekâlet için “**ücret ödenmemesi**” şartıdır. Ancak hemen belirtelim ki, konulmuş olan bu iki şarta hizmet gerekleri nedeniyle çeşitli unvanlar bakımından istisnalar getirilmiş, Anayasa Mahkemesinin 2012 yılında yaptığı -aşağıda mezkûr- “3 kelimelik” iptal sebebiyle de neredeyse geçici boş kadrolarla aynı hukukî duruma gelmiştir. Şimdi bu şartlara daha yakından bakalım;

a. Gerçekleşme Durumu

Anayasa Mahkemesinin 2012 yılında Devlet Memurları Kanunu’nun 86’ncı maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan bir ibareyi iptal etmesinden önce, daimî boş bir kadroya ait görevi yerine getirmek üzere, birinin vekâlet etmesi gerektiğinde, bu vekilin “**memur**” olması gerekmekte idi. Bununla birlikte kanun koyucu, sadece 8 kadro unvanını (tabiplik, diş tabipliği, veterinerlik, eczacılık, ilkokul öğretmenliği, köy-kasaba imamlığı, mühendislik ve mimarlık) tek tek sayarak bunlara açıktan vekil; veteriner hekim veya hayvan sağlık memuru kadroları bulunup da bu kadroları daimî boş olan belediyelere de memurlar arasından veteriner veya hayvan sağlık memuru vekil atanabileceğini belirtmiş ve bunların dışında daimî olarak boşalacak herhangi bir kadroya açıktan vekil atanmasının önünü kapatmıştı. (Sayıştay, 1988, 11.2.1988 tarih ve 4621/1 ve 462/2 sayılı karar)

Ancak, mezkûr maddenin dördüncü fıkrasında yer alan “*Aynı kurumdan (birinci fıkrada sayılan) ayrılmalar dolayısıyla atanan vekil memurlara vekâlet görevinin 3 aydan fazla devam eden süresi için, kurum dışından veya açıktan atananlarla kurum içinden ilkokul öğretmenliğine atanan öğretmenler ile veznedarlık görevine atananlara göreve başladıkları tarihten itibaren vekâlet aylığı ödenir*” cümlesinde-

ki parantez içinde gösterilen ibare, Anayasa Mahkemesinin 5.7.2012 tarihli ve E. 2012/11, K. 2012/104 sayılı kararıyla (...birinci fıkrada sayılan -kanuni izin, geçici görev, görevden uzaklaştırma nedenleriyle-...) ibaresi iptal edilmiş olduğundan geçici boş kadrolar gibi daimî boş kadrolara da kurum içinden, dışından veya açıktan ücretli olarak vekâlet edilebilmesinin önü açılmış oldu. Başka bir ifade ile, sadece yukarıda mezkûr 8 unvan için verilmiş olan açıktan vekil atama izni ile veteriner hekim veya hayvan sağlık memuru kadroları bulunup da bu kadroları boş olan belediyelerin, memurlar arasından vekâlet aylığı ödeyerek veteriner veya hayvan sağlık memuru atayabilmesine cevaz veren sınırlı kapsam, artık genişlemiş oldu.

Ancak, DMK'nın 86/7'nci maddesinde özel hüküm bulunması nedeniyle sıkça tartışması yapılan daimî boş saymanlık kadrolarına sadece kurum içi veya dışından memur vekil atanabilir, açıktan vekil atanamaz (Sayıştay, 1988, 11.2.1988 tarih ve 4621/1 ve 462/2 sayılı karar)

b. Malî Durum

Daimî boş kadroya vekil atamada, memur olmanın yanı sıra getirilen ikinci şart, vekâlet için "ücret ödenmemesi" prensibi idi. DMK'nın 86'ncı maddesinde yer alan "**Boş kadrolara ait görevler gerek görüldüğünde memurlara ücretsiz olarak gördürülebilir**" hükmüne istinaden bu konuda oldukça sınırlı bir uygulama yapılmakta iken -söz konusu madde metni yerinde durmakla beraber- Anayasa Mahkemesi'nin yukarıda bahsi geçen kritik iptal kararı sonrasında durum, oldukça değişmiştir. Şöyle ki;

- 1) Daimî boş kadrolara **kurum içinden** yapılacak vekâletlerde "*Aynı kurumdan (birinci fıkrada sayılan) ayrılmalar dolayısıyla atanan vekil memurlara vekâlet görevinin 3 aydan fazla devam eden süresi için, kurum dışından veya açıktan atanana larla kurum içinden ilkokul öğretmenliğine atanan öğretmenler ile veznedarlık görevine atananlara göreve başladıkları tarihten itibaren vekâlet aylığı ödenir*" hükmü gereğince aynı kurumdan daimî boş kadrolara yapılan vekâletler için ücret ödenmemekte idi. Ancak madde metninde parantez içinde gösterilen ibare, Anayasa Mahkemesi'nin 5.7.2012 tarihli ve E. 2012/11, K. 2012/104 sayılı kararıyla (...birinci fıkrada sayılan -kanunî izin, geçici görev, görevden uzaklaştırma nedenleriyle-...) iptal edilmiş olduğundan mülga hale geldi ve geçici boş kadrolar gibi daimî boş kadrolara vekâlet edenlere de 3 aydan sonrası için -ilkokul öğretmenleri ile veznedarlara göreve başladıktan itibaren- (DMK, 86/4 md.) vekâlet ücreti ödenmesinin önü açılmış oldu. Bu miktar, vekâlet edilen kadro derecesinin 1. kademesine tekabül eden tutarın 1/3'üdür.

Ancak, DMK'nın 86/7'nci maddesinde özel hüküm bulunması nedeniyle daimî boş kadrolardan malî, nakdi, aynı sorumluluğa sahip saymanlık kadrolarına kurum içinden/dışından vekâlet edenlere, vekâlet edilen kadro derecesinin 1. kademesine tekabül eden tutarın 1/3'ü göreve başladıkları tarihten itibaren ödenir.)

- 2) Kurum dışından vekâlet etme halinde vekâlet aylığı, vekiller göreve başladıkları tarihten geçerli olmak üzere vekâlet edilen görevin kadro derecesinin 1. kademesinin 1/3'ü oranında ödenir. (Anayasa Mahkemesi'nin yukarıda mezkûr iptali öncesinde, daimî boş kadrolardan sadece belediyelerdeki hayvan sağlık memurluğu ile veteriner hekimlikler ve malî, nakdi, aynı sorumluluğa sahip saymanlık kadroları için vekâlet aylığı ödenebilirken şimdi bu durum, tüm daimî boş kadrolar için mümkün hale gelmiştir.)
- 3) Vekilin açıktan atanması durumunda, göreve başladıkları tarihten itibaren vekâlet aylığı ödenir. (DMK, 86/4 md.) Bu aylık, vekâlet ettikleri görevin kadro derecesinin 1. kademesine tekabül eden tutar ile memuriyet taban aylığının 2/3'üdür. (DMK, 175/1 md.) Açıktan vekil olarak atananlar ayrıca memurların istifade ettikleri sosyal haklardan da yararlanırlar.

Daimî boş kadrolara kurum içinden ya da dışından olması fark etmeksizin vekâlet eden memurlara, şartları çerçevesinde vekâlet görevleri için "zam ve tazminat" ödenir. Bu ödemede, aslî kadroların zam ve tazminatlarının toplamının net tutarı ile vekâlet edilen kadronun zam ve tazminatları toplamının net tutarı mukayese edilerek fazla olanı, göreve başladıkları tarihten itibaren ödenir. Açıktan vekâlet edenler ise, vekâlet ettikleri kadroya ilişkin zam ve tazminatların tamamını göreve başladıktan itibaren alırlar.

VEKÂLET

GEÇİCİ BOŞ KADROLARA VEKÂLET DURUMU

(Kanınî izin, geçici görevlendirme veya görevden uzaklaştırma nedenlerinde biriyle kadronun geçici olarak boşalması durumu)



Kurum içinden	Kurum dışından	Açıktan
Memurlar arasından atama yapılabilir.	Memurlar arasından atama yapılabilir.	Açıktan atama yapılabilir.
1) Vekâlet Aylığı: İlkokul öğretmenleri ve vazedarılara, vekalet başlar başlamaz; diğer memurlara 3 aydan sonra vekalet aylığı ödenir. Bu miktar, vekalet edilen kadro derecesinin miktarı, vekalet edilen kadro derecesinin 1.kademe maaşının (gösterge + ek gösterge) 1/3'üdür.	1) Vekâlet Aylığı: Vekâlet görevi başlandıktan itibaren vekalet aylığı ödenir. Bu miktar, vekalet edilen kadro derecesinin 1.kademe maaşının (gösterge + ek gösterge) 1/3'üdür.	1) Vekâlet Aylığı: Vekâlet görevi başlandıktan itibaren vekalet aylığı ödenir. Bu miktar, vekalet edilen kadro derecesinin 1.kademe maaşının (gösterge + ek gösterge) 1/3'üdür.
2) Zam ve Tazminatlar: Dolu kadrolara vekalet edenlere zam ve tazminat ödenmez. Ancak, kanunî izinlerden aylıksız izinde olanların yerine vekalet edenlere; asıl kadroları vekalet ettikleri kadrolara ait zam ve tazminatları mukayese edilerek fazla olanı ödenir.	2) Zam ve Tazminatlar: Dolu kadrolara vekalet edenlere zam ve tazminat ödenmez. Ancak, kanunî izinlerden aylıksız izinde olanların yerine vekalet edenlere; asıl kadroları vekalet ettikleri kadrolara ait zam ve tazminatları mukayese edilerek fazla olanı ödenir.	2) Zam ve Tazminatlar: Açıktan vekalet edenlere, bu görevle ait zam ve tazminatlar tam olarak ödenir. Ayrıca bunlar, 657'de memurlar için tanınan sosyal haklardan da istifade ederler.

DAİMİ BOŞ KADROLARA VEKÂLET DURUMU

(Emeklilik, istifa, çekilmiş sayılma, memuriyetten ihraç, ölüm ve nakli nedenlerinden biriyle kadronun tamamen boşalması durumu)



Kurum içinden	Kurum dışından	Açıktan
Memurlar arasından atama yapılabilir.	Memurlar arasından atama yapılabilir.	Atama Yapılabilir
1) Vekâlet Aylığı: İlkokul öğretmenleri ve vazedarlarla saymanlara vekalet başlar başlamaz; diğer memurlara 3 aydan sonra vekalet aylığı ödenir. Bu miktar vekalet edilen kadro derecesinin 1.kademe maaşının (gösterge + ek gösterge) 1/3'üdür.	1) Vekâlet Aylığı: Vekâlet görevi başlandıktan itibaren vekalet aylığı ödenir. Bu miktar vekalet edilen kadro derecesinin 1.kademe maaşının (gösterge + ek gösterge) 1/3'üdür.	1) Vekâlet Aylığı: Vekâlet görevi başlandıktan itibaren vekalet aylığı ödenir. Bu miktar vekalet edilen kadro derecesinin 1.kademe maaşının (gösterge + ek gösterge) 1/3'üdür.
2) Zam ve Tazminatlar: Asıl kadroların zam ve tazminatları toplamının net tutarı ile vekalet edilen kadronun zam ve tazminatları toplamının net tutarı mukayese edilerek fazla olanı, görevle başlanıldığı tarihten itibaren ödenir.	2) Zam ve Tazminatlar: Asıl kadroların zam ve tazminatları toplamının net tutarı ile vekalet edilen kadronun zam ve tazminatları toplamının net tutarı mukayese edilerek fazla olanı, görevle başlanıldığı tarihten itibaren ödenir.	2) Zam ve Tazminatlar: Açıktan vekalet edenlere, bu görevle ait zam ve tazminatlar tam olarak ödenir. Ayrıca bunlar, 657'de memurlar için tanınan sosyal haklardan da istifade ederler.

4. GEÇİCİ GÖREVLENDİRME MEKANİZMASI

Kamu kurum ve kuruluşlarının, çeşitli nedenlerle başka kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan personeli belirli bir süre için kendi bünyelerinde çalıştırmasına “geçici görevlendirme” denilir. Bilindiği üzere bu konuda, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun ek 8’inci maddesinde bazı düzenlemeler yer almaktadır. Ancak söz konusu düzenlemelerin hem şartları ağır hem de kısıtlı süreli olduğu için pratikte uygulanması zor ve seyrek olagelmıştır. Bu yüzden, istisnaî durumlar hariçinde bu yöntem pek başvurulmamıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçildikten sonra, 02/07/2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye bir madde (Ek-Madde 25) eklenmiş ve 657 sayılı Kanunun mezkûr hükümleri kaldırılmaksızın yeni ve esnek bir modele geçilmiştir.

Buna göre; “hâkim ve savcılar ile bu meslekten sayılanlar hariç olmak üzere, statülerine bakılmaksızın bir kadro veya pozisyona dayalı olarak kamu kurum veya kuruluşlarında istihdam edilenlerin, kurumlarının muvafakatiyle bir yılı geçmemek üzere -bu süre birer yıl olarak uzatılabilir- diğer kamu kurum ve kuruluşlarında geçici olarak görevlendirilebilmesi” mümkün hâle gelmiştir.

Böylece, boş bulunan bir kadronun atama yoluyla doldurulması zorluğu aşılmakta ve mevcut kadronun âtil kalması önlenmektedir. Diğer taraftan, ilgili personelin belli bir süre denenerek gözlemlenmesi imkânı da sağlanmaktadır. Bu düzenlemenin sadece memurlara özgü olmayarak, statülerine bakılmaksızın tüm kamu personelinin kapsamı, ayrıca başka bir esneklik olarak dikkati çekmektedir. Başka bir ifade ile bu düzenleme, kadrolu çalışan memur ve sürekli işçiler ile pozisyona dayalı çalışan sözleşmeli personelin tümünü kapsamaktadır.

Bahsi geçen düzenleme marifetiyle, kurumlar arası geçici görevlendirme iki yöntemle gerçekleşmekte olup, tercih edilen yöntemle göre de personelin idarî ve malî hakları şekillenmektedir. Bunlar; kurum emrine geçici görevlendirme usulü ve kadroya geçici görevlendirme usulüdür.

4.1. Kurum Emrine Geçici Görevlendirme

Söz konusu iki yöntemden birincisi, personelin kendi kurumundan “aylıklı izinli” sayılarak diğer “kurum emrine” geçici olarak görevlendirilmesi durumudur. Bu tip görevlendirmelerde, -az sonra değinilecek olan kadroya geçici görevlendirme yönteminin aksine- yürütülecek göreve ilişkin karşı kurumda kadro ya da pozisyon bulunması şartı aranmamaktadır. Bu durumda personel aylık, malî ve sosyal hak

ve yardımlarını kendi kurumundan almaya; Sosyal Güvenlik Kurumu ile ilişkisi de kendi kurumundaki mevcut statüsü çerçevesinde kendi kurumundan takip edilme-ye devam etmektedir.

4.2. Kadroya Geçici Görevlendirme

İkinci tip yöntemde ise personel, kendi kurumundan “aylıksız izinli” sayılmakta ve diğer kurumun belirli bir “kadro veya pozisyonuna” görevlendirilmektedir. Ancak, “geçici görevlendirilecek personelin ilgili mevzuat uyarınca kadro veya pozisyona asaleten atanmada aranan -sınava girebilme şartı dâhil- tüm şartları bir arada taşıması” gerekmektedir. Diğer taraftan, bu tip görevlendirmelerde, geçici görevlendirilecek personelin statüsünün her iki kurumda da bulunması gerekmektedir. Başka bir ifade ile personel, (a) kurumunda kadrolu çalışıyorsa, geçici görevlendirileceği (b) kurumunun da kadrolu personel çalıştırıyor olması gerekmektedir. Aynı durum sözleşmeli personel için de geçerlidir. Geçici olarak görevlendirilecek sözleşmeli personelin gideceği kurumda da sözleşmeli personel çalıştırılıyor olması gerekmektedir. Bu şartları sağlayan personel, görevlendirildiği kadro/pozisyon için belirlenmiş olan aylık ile diğer ödemeleri gittiği kuruluştaki aynı statüdeki personel gibi alır. Sosyal Güvenlik Kurumu ile ilişkisi, yeni statüsü dikkate alınarak geçici görevlendirildiği kurum tarafından takip edilir.

Her iki tür geçici görevlendirmede, süre en fazla bir yıl olup, istenildiği takdirde her defasında bir yılı geçmemek üzere uzatılabilme imkânı bulunmaktadır. Ayrıca, toplamda 6 ayı geçen görevlendirmelerde personelin muvafakatinin alınması zorunluluğu bulunmaktadır.

5. SONUÇ

Yapılan literatür incelemesi ve değerlendirmeler ışığında yukarıda dile getirilen hususların Türk kamu personel rejiminde bir zorunluluk gereği uygulamaya konulduğu görülmektedir. Zorlu bir süreçten sonra, hukuk evrenine doğan “kadro” müessesesinin, son derece katı yapısını aşma ve ondan daha verimli bir şekilde istifade edebilmeyi mümkün kılan çeşitli “mekanizmalar” oluşturma, personel rejimlerinin içine düşükleri sıkışık durumlara çözüm bulma çabalarının bir sonucudur.

Bu bağlamda, ele alınan başlıklardan “vekâlet” müessesesi yoluyla dolu ya da boş bir kadronun daimî veya geçici surette boşalması durumunda “âtil” kalmasını engelleyecek bir mekanizmanın tasarlanmış olması son derece faydalı bir uygulama olarak görülmektedir. Diğer taraftan, kadroların ihdas zamanında bağlandıkları

birimlerde sabit kalmasını engelleyecek “tenkis-tahsis” mekanizması da son derece fonksiyonel bir “araç” olarak idarelerin elini rahatlatacak niteliktedir. Geçici görevlendirme müessesesi ise, kamu kurumlarının ellerinde kadro bulunmaması veya bulunduğu halde kullanılmaması gibi nedenlerle, işlerin aksamasını engellemeye yönelik bir süreç olarak tasarlanmıştır.

Sonuç olarak, yukarıda arz edilen her üç mekanizma da kamu kurumlarının sert kadro rejiminden sıyrılarak daha “esnek” bir alana geçtikleri birer manivela olarak görülebilir. Bu ve benzeri mekanizmalar yoluyla kamu kurumları, ellerinde âtil vaziyette bulunan kadroları, daha etkin hale getirmekte böylece, işlerin zamanında yerine getirilmesini sağlayarak insan ve maliyet tasarrufu sağlamaktadırlar.

EXTENDED ABSTRACT

Research Problem: In Turkey, like in many parts of the world, public administration is carried out by public personnel. The majority of public personnel are constituted of “civil servants”. Civil servants work under a “position/cadre-based system” and have been operating under the Civil Servants Law since the 1970s. Despite the various amendments, this law continues to be in effect today. Throughout the years, challenges encountered within the public personnel system have been addressed through specific amendments in the law. Additionally, valuable experiences have led to the establishment of certain mechanisms aimed at preventing potential issues in the future. This study will focus on examining some of these mechanisms, known as the “flexible and effective use of positions” models.

Research Questions: In this work, it was deemed necessary to scan the legislation and identify mechanisms that would allow for “flexible and efficient use” of positions. In this regard, the first question that needed to be answered was “What provisions exist in the regulation to enable the effective and flexible use of civil service positions?” Secondly, it was crucial to address the issue of “to what extent and within which limitations of the regulation these mechanisms can be applied effectively.” Particularly, in the regulation of the mechanism of delegation (vekalet), problematic and conflicting statements were systematized and attempted to be clarified to make them more comprehensible.

Literature Review: Literature review refers to examining all the materials previously presented on the subject of study. In this context, it covers books, articles, periodicals, audio, visual, cognitive, and other works relevant to the topic. As our subject falls within the scope of public/administrative law, our literature review has mainly focused on resources such as the constitution, the Civil Servants Law (Law

No. 657), other personnel laws, and administrative court decisions related to the subject. Additionally, we have analyzed articles and books written on the topic, as well as opinions of the State Personnel Presidency and evaluations by the Court of Accounts. Through the examination of the literature, it is aimed to clarify ambiguous points in the regulation and generate practical outcomes for implementation.

Methodology: In this work, we followed a qualitative research method as it falls within the scope of social sciences. Within this framework, theoretical, historical, and literature techniques were used. During the theoretical work, various theories related to personnel management in the literature were reviewed. In the context of historical research, previous versions of the current regulation were identified and compared with the current regulations, highlighting the differences and indicating their positive or negative outcomes. During the literature review, articles and books written by various authors were analyzed to determine their approaches to the topic. Thus, mechanisms aimed at “utilizing the position system more effectively and efficiently” were identified, and their potential benefits were explained.

Result And Conclusion: In position/cadre-based public personnel systems, the inherent “rigid” structure of the system leads to various problems in practice, and it becomes necessary to develop various formulations/mechanisms to overcome them. These mechanisms aim to create flexibility within the system, in other words, to open up “breathing” holes/channels, thereby achieving a more effective and efficient functioning system. This study aims to identify and explain the mechanisms present in our country’s civil service system. Three mechanisms have been addressed in this context. The first mechanism, called “delegation,” prevents positions/cadres from remaining vacant and unused due to the inability to make appointments. It ensures effective utilization of positions by making temporary appointments through delegation. Similarly, as the second one, the “re-allocation of positions” mechanism developed to meet the needs of units lacking sufficient or necessary positions/cadres, prevents positions from remaining idle in some units and allows them to be shifted to units in need. The last mechanism, the “temporary assignment” method, enables public institutions facing personnel shortages to assign personnel temporarily from other institutions without having to wait for appointments to vacant positions. This allows for the short-to-medium-term fulfillment of personnel requirements.

Main reason of the utilization of these mechanisms is to create a more flexible and effective functioning of the position/cadre system within the public personnel regime, thereby mitigating potential problems that may arise.

Etik Beyanı: Bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara uyulduğunu yazarlar beyan eder. Aksi bir durumun tespiti halinde Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisinin hiçbir sorumluluğu olmayıp, tüm sorumluluk çalışmanın yazarlarına aittir.

Yazar Katkıları: Bekir GEZER, çalışmanın tamamında tek başına katkı sunmuştur.

Çıkar Beyanı: Yazarlar ya da herhangi bir kurum/ kuruluş arasında çıkar çatışması yoktur.

Ethics Statement: The authors declare that the ethical rules are followed in all preparation processes of this study. In the event of a contrary situation, the Journal of Public Administration and Policy has no responsibility and all responsibility belongs to the author of the study.

Author Contributions: Bekir GEZER has contributed to all parts and stages of the study.

Conflict of Interest: There is no conflict of interest among the authors and/or any institution.

KAYNAKÇA

- Aktan, T. (1989). *Kamu İdaresi*. Bursa: Uludağ Üniversitesi Basımevi.
- Albayrak, S. O. (2020). Türkiye’de Kamu Personel Yönetiminin Yeni Kurumsal Yapısı ve Kamu İstihdamının Yeni Görünümü. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 75(4).
- Anayasa Mahkemesi. (1966). 4/2/1966 tarih ve K. 966/3 sayılı Karar. *Anayasa Mahkemesi Karar Dergisi*, 4.
- Anayasa Mahkemesi. (2012). E:2012/11, K:2012/104, 13/10/2012 tarihli ve 28440 sayılı Resmî Gazete.
- Başbakanlık. (1991). *Türk Hukuk Lügatı*. Ankara: Başbakanlık Basımevi.
- Danıştay. (1988). 5.Daire, 12/4/1988 tarih ve 86/1182 E. No ve 88/1274 K. No sayılı karar.
- Devlet Personel Başkanlığı (1998). *Norm Kadro El Kitabı*. Yayın No: 229, Ankara: Devlet Personel Başkanlığı Yayınları.
- Duran, Ö. (2018). *Kamu Personel Rejimi Ders Notları*. T.C. Sayıştay Başkanlığı.
- Ersan, A. (1974). *Kamu Yönetiminde Görev Değerlendirmesi Yöntemiyle Kadro Derecelendirmesi*. Ankara: Başbakanlık Devlet Personel İdaresi.
- Gözübüyük, A. Ş. (1996). *Yönetim Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Kalkınma Bakanlığı, (2018). *On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023) Kamuda İnsan Kaynakları*. Ankara.
- Örnek, A. (1998). *Kamu Yönetimi*. İstanbul: Meram Yayınları.
- Pirler, O. (1984). *Devlet Memurları Kanunu*. Ankara: Kişisel Yayın.
- Sayıştay. (1988). Sayıştay Genel Kurulu. 11/2/1988 tarih ve 4621/1 ve 462/2 sayılı karar.
- TODAİE. (1999). *Belediye Personel Sistemi*. Haz. Komisyon, Ankara.
- Tortop, N. (1999). *Personel Yönetimi*. 6. Baskı, Ankara: Yargı Yayınları.
- Tutum, C., Bozkurt, Ö., Ergun, T. ve Sezen, S. (2014). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Tutum, C. (1972). *Türkiye’de Memur Güvenliği*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- White, L. D. (1957). *Amme İdaresine Giriş*. Çev. R. Toluner-A. Payaşlıoğlu, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.

Yıldız, G. (2019). Devlet Memurları Kanunu: Türk Kamu Personel Rejimi İçin Bitmeyen Tartışma. *Ufuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 8(15).

Yurdakul, Ş. (2001). Kadro ve Pozisyonlarla İlgili İşlemler. *Mali Yönetim ve Denetim Dergisi*, Eylül-2001.

Kanunlar ve Diğer Mevzuat

657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu.

2802 Sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanunu.

2914 Sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu.

2020 yılı Yan Ödeme Kararnamesi (Devlet Memurlarına Ödenecek Zam ve Tazminatlara İlişkin Karar).