

**NOT: Muhtarlık yapılan sürenin kazanılmış hak aylığında ve senelik izin hesabında değerlendirilmesi hakkında**

T.C.  
ÇEVRE, ŞEHİRCİLİK VE İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ BAKANLIĞI  
Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü

Sayı: E-53773008-622.02-7662459

17/10/2023

Konu: Görüş (Muhtarlık Yapılan Sürenin Kazanılmış  
Hak Aylığında ve Senelik İzin Hesabında Değerlendirilmesi)

..... BELEDİYE BAŞKANLIĞINA

İlgi: ..... tarihli ve ..... sayılı yazınız.

Belediyenizde memur kadrosunda görev yapan personelin 30/3/2014-31/3/2019 tarihleri arasında muhtarlık yaptığı belirtilerek, geçmiş hizmetinin yıllık izin ve kazanılmış hak aylığı kapsamında değerlendirilmesine ilişkin görüş talep eden ilgi yazınız incelenmiştir.

Bilindiği üzere, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun "Yıllık izin" başlıklı 102 nci maddesinde, "*Devlet memurlarının yıllık izin süresi, hizmeti 1 yıldan on yıla kadar (On yıl dahil) olanlar için yirmi gün, hizmeti on yıldan fazla olanlar için 30 gündür. Zorunlu hallerde bu sürelere gidiş ve dönüş için en çok ikişer gün eklenebilir.*" hükmü yer almaktadır.

Diğer taraftan, yıllık izinlerin kullanılması hakkında yukarıda yer verilen hükümlerin uygulanmasına yönelik olarak Maliye Bakanlığınca yayımlanan 62 Seri No'lu Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliğinin 1 inci maddesinin ikinci fıkrasında, "*Muvazzaf askerlikte ve yedek subaylıkta okul devresinde geçen süreler de aynı biçimde dikkate alınır.*" hükmü yer almakta ve 6/6/2002 tarihli ve 24777 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 154 Seri No'lu Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliğinde, yıllık izin sürelerinin hesabında, hangi statüde olursa olsun kamu kurum ve kuruluşlarında geçen hizmet süreleri ile kamu kurum ve kuruluşlarında geçmese dahi Devlet memurlarının kazanılmış hak aylıklarında değerlendirilen hizmet sürelerinin dikkate alınması gerektiği ifade edilmektedir.

Bir sürenin, memurun yıllık izne esas hizmet süresinin hesabında dikkate alınabilmesi için yukarıda verilen Tebliğde geçen "hizmet" tanımının kapsamına girmesi gerekmektedir. Dolayısıyla, ilgilinin muhtar olarak geçen süresinin ya "hangi statüde olursa olsun kamu kurum ve kuruluşlarında geçen hizmet süreleri" ibaresinin kapsamına girmesi ya da söz konusu sürenin "kamu kurum ve kuruluşlarında geçmese dahi Devlet memurlarının kazanılmış hak aylıklarında değerlendirilen hizmet süreleri" ibaresinin kapsamında bulunması halinde yıllık izne esas hizmet süresinin hesabında dikkate alınacaktır.

Muhtarlıkta geçen sürenin mezkûr Tebliğde geçen "hangi statüde olursa olsun kamu kurum ve kuruluşlarında geçen hizmet süreleri" kapsamına girip girmediğinin değerlendirilebilmesi için evvela köy ve mahalle muhtarlıklarının kamu kurum ve kuruluşu olup olmadığının, diğer bir ifade ile mülga 217 sayılı Devlet Personel Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin kapsamına girip girmediğinin tespit edilmesi gerekmektedir.

Mülga 217 sayılı Devlet Personel Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin "Kapsam" başlıklı 2 nci maddesinde, "*Bu Kanun Hükmünde Kararname kapsamına giren kamu kurum ve kuruluşları şunlardır:*

- a) Genel bütçeye dahil dairelerle, katma bütçeli idareler ve bunlara bağlı kuruluşlar,
- b) İl Özel İdareleri ve belediyeler, bunların birlikleri ve bunlara bağlı iktisadi müesseseler, işletmeler,
- c) İktisadi devlet teşekkülleri, kamu iktisadi kuruluşları ve bunların müesseseleri, bağlı ortaklıkları ve iştirakleri,

d) Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları dışında kalan ve kamu fonu kullanan, özel kanunlarla veya bunların verdiği yetkiye dayanılarak kurulan kamu kuruluşları ve bu nitelikteki bankalar ve bunların en az sermayesinin yarısından fazlasına iştirak suretiyle kurdukları müessese, ortaklık ve iştirakler,

e) Döner sermayeli kuruluşlar ile özel kanunlarla kurulan fonlar ve kefalet sandıkları.

Askeri kurum ve kuruluşların 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu ile ek ve değişikliklerine tabi personeli bu Kanun Hükmünde Kararnamenin kapsamı dışındadır." hükmü yer almaktadır.

Köy ve mahalle muhtarlıklarına ilişkin doğru bir tespit yapılabilmesi için, köy ve mahalle muhtarlıklarının, Devlet teşkilatı içerisindeki konumu ve hukuki durumu ile görev ve yetkilerinin yanı sıra yapısı ve işleyişinin de açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

Anayasanın, "Mahalli idareler" başlıklı 127 nci maddesinde de mahallî idarelerin; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, yine kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri olduğu, mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği, kanun ile büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebileceği, merkezî idarenin, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisinin bulunduğu vurgulanmıştır.

Yine 442 sayılı Köy Kanununda, nüfusu iki binden aşağı yurlara (köy) denileceği, her köyde bir köy derneği, bir köy muhtarı, bir de ihtiyar meclisi bulunacağı, köy muhtarının ve ihtiyar meclisi azalarının, doğrudan doğruya seçme hakkı olan kadın ve erkek köylülerden oluşan köy derneği tarafından ve köylü kadın ve erkekler arasından seçileceği, muhtarın, köyün ve ihtiyar meclisinin başı olduğu, muhtarın Devlet işlerinde vazifesini, Devletin memuru sıfatıyla yerine getirdiği, köy tüzel kişiliğini temsilen hem davacı hem de hasım olarak mahkemede bulunmakla veya yerine vekil göndermekle vazifeli olduğu, köy muhtarının yapacağı işte fenalığı anlaşılırsa Devlet memuru gibi muhakeme edilip cezalandırılacağı, köy muhtarının köylü faydasına olmayan kararlarının kaymakamca bozulabileceği ancak, onun yerine kaymakamın kendiliğinden karar veremeyeceği, kararın, yine köylü tarafından verileceği, il merkezine bağlı köylerde valinin, ilçelere bağlı köylerde kaymakamların, muhtarın köy işlerini ve kanunlarla verilen diğer görevlerini yapmadığını görürlerse muhtara yazılı ihtarda bulunacağı, buna rağmen iş görmeyen muhtarın, yetkili idare kurulu kararıyla görevinden uzaklaştırılacağı belirtilmiştir.

Hülasa, Anayasanın ve 442 sayılı Kanunun yukarıda belirtilen hükümleri dikkate alındığında köyü, köy sınırları içinde, köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan, karar organları seçimle iş başına gelen, ayrı tüzel kişiliği, bütçesi ve personeli bulunan yer yönünden yerel yönetim kuruluşu olarak tanımlamak mümkündür. Köy muhtarları, 442 sayılı Kanunun kendisine yüklediği Devlet işlerini, mülki amirlerin aracılığı ve gözetiminde yerine getirmektedirler.

Bununla birlikte, 4541 sayılı Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanunda, şehir ve kasabalarda kurulu bulunan ve Belediye Kanununa göre kurulacak olan mahallelerde bir muhtar ve muhtarın başkanlığında bir ihtiyar heyeti bulunacağı, yapılacak işler bakımından bir kaç mahallenin bir muhtar ve ihtiyar heyetine bağlanması veya bir mahallede birden fazla muhtar ve ihtiyar heyeti bulunmasının belediye meclisinin kararına ve o mahallin en büyük mülkiye memurunun tasdikine bağlı olduğu, mahalle muhtar ve ihtiyar heyetinin, bir muhtar ile dört azadan teşekkül edeceği, Heyetin dört de yedek azası olduğu, nüfus, askerlik, şose ve köprüler, hukuk ve ceza usulü muhakemeleri, veraset ve intikal vergisi, belediye, tahsili emval, muzur hayvanların itlafı gibi çeşitli kanunlara göre mahalle muhtar ve ihtiyar heyetinin göreceği işlerin neler olduğu, mahalle muhtar ve ihtiyar heyetlerinin vazifelerini ifada ihmal ve terahi gösterdikleri takdirde vali veya kaymakamların kendilerine yazılı ihtarda bulunacağı, bu ihtara rağmen temerrüt edenlerin işten el çektirileceği ve idare heyeti kararıyla vazifelerine nihayet verileceği, mahalle muhtarları ve ihtiyar

heyetleri tarafından görülecek hizmetlere karşılık olarak iş sahiplerinden harç alınacağı ve alınan harç miktarının, evrak ve vesikalar üzerinde gösterileceği ve bu kanunun tatbik şekillerinin bir Yönetmelik ile Cumhurbaşkanlığınca düzenleneceği belirtilmiştir.

Öte yandan, 5393 sayılı Belediye Kanununun "Tanımlar" başlıklı 3 üncü maddesinde mahalle, belediye sınırları içinde, ihtiyaç ve öncelikleri benzer özellikler gösteren ve sakinleri arasında komşuluk ilişkisi bulunan idari birim şeklinde tanımlanmış olup aynı Kanunun "Mahalle ve yönetimi" başlıklı 9 uncu maddesinde, "*Mahalle, muhtar ve ihtiyar heyeti tarafından yönetilir.*

*Belediye sınırları içinde mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, bölünmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesi, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile olur.*

*Muhtar, mahalle sakinlerinin gönüllü katılımıyla ortak ihtiyaçları belirlemek, mahallenin yaşam kalitesini geliştirmek, belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilişkilerini yürütmek, mahalle ile ilgili konularda görüş bildirmek, diğer kurumlarla iş birliği yapmak ve kanunlarla verilen diğer görevleri yapmakla yükümlüdür. Belediye sınırları içinde nüfusu 500'ün altında mahalle kurulamaz.*

*Belediye, mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması ve sorunlarının çözümü için bütçe imkânları ölçüsünde gerekli ayni yardım ve desteği sağlar; kararlarında mahallelinin ortak isteklerini göz önünde bulundurur ve hizmetlerin mahallenin ihtiyaçlarına uygun biçimde yürütülmesini sağlamaya çalışır."* hükmüne yer verilmiştir.

Bu itibarla, 4541 sayılı Kanun ile 5393 sayılı Kanunun belirtilen hükümleri birlikte değerlendirildiğinde mahalleyi, bir şehrin ya da kasabanın belediye sınırları içinde bulunan idari bir bölümü olarak tanımlamak mümkündür. Mahallenin ayrı bir tüzel kişiliği, bütçesi ve personeli bulunmamaktadır. Mahalle muhtarları, mevzuatın kendilerine yüklediği kamu hizmetlerini, mülki idarecilerin gözetiminde ancak köy muhtarlarından farklı olarak belediye ile de irtibatlı bir şekilde ve gerektiğinde belediye desteği olarak yerine getirmektedirler.

Görüleceği üzere köyler, bir yer yönünden yerinden yönetim kuruluşu iken mahalleler, bir şehir veya kasabanın belediye sınırları içinde yer alan idari bölümleridir. Bu durumda, köyün başı ve yöneticisi olan köy muhtarı ile mahallenin başı ve yöneticisi olan mahalle muhtarının aynı kategoride değerlendirilmesinin uygun olmayacağı anlaşılmaktadır.

Ayrıca, gerek mülga 217 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin "Kapsam" başlıklı 2 nci maddesi, gerekse mülga 160 sayılı Devlet Personel Dairesi Kurulması Hakkında Kanunun "Kanunun Şumulu" başlıklı 4 üncü maddesi ve gerekçeleri incelendiğinde, kapsamda yer yönünden yerinden yönetim kuruluşlarından sadece il özel idareleri ile belediyelere yer verildiği, köylerin ise kapsamda yer almadığı görülmektedir.

Bununla birlikte, 442 sayılı Kanunun 10 uncu maddesinin ikinci fıkrasında, "*Muhtar Devletin memurudur. Devlet işlerinde vazifesini (36) ncı maddeye göre yapar.*" hükmü, 11 inci maddesinde, "*Köy muhtarının ve yapacağı işte köy muhtarıyla birlik olanlara köy işlerinde fenalıkları anlaşılırsa Devlet memuru gibi muhakeme edilirler ve ceza görürler.*" hükmü ve 38 inci maddesinde "*Köy muhtarına köy işlerini gördükleri zaman karşı gelen ve kötü söyleyenler Devlet memuruna karşı koyanlar gibi ceza görürler.*" hükmü yer almaktadır.

Ayrıca, 2108 sayılı Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Kanununun 1 inci maddesinin birinci fıkrasında, "*Köy muhtarları ile şehir ve kasaba mahalle muhtarlarına, 14.750 gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarda aylık ödenek verilir.*

*Bu ödenek damga vergisi hariç herhangi bir vergi ve kesintiye tabi tutulmaz. Bu ödeneğin net tutarının net asgari ücret tutarının altında kalması halinde aradaki fark, ödenek için öngörülen usul ve esaslar çerçevesinde herhangi bir vergi ve kesintiye tabi tutulmaksızın ayrıca ödenir.*

*Bu ödeneğin karşılığı her yıl İçişleri Bakanlığı bütçesine konulur ve yılı içinde söz konusu bütçeden il özel idare ile yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları bütçelerine aktarılır.*

*Muhtar ödeneği, her ayın onbeşinci günü il özel idareleri tarafından ilgililere peşin olarak ödenir."* hükmü, 3 üncü maddesinde, "*Köy ve mahalle muhtarlarından bir sosyal güvenlik*

*kurumundan emekli aylığı almakta bulunanların bu aylıkları muhtarlık ödeneği ve harçlardan alacakları prim dolayısıyla kesilmez." hükmü ve 4 üncü maddesinin birinci fıkrasında ise "31/5/2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) ve (c) bentleri kapsamında sigortalı sayılmayı gerektirecek bir çalışması bulunmayan veya bu kapsamda aylık almayan köy ve mahalle muhtarları, 5510 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi kapsamında sigortalı sayılırlar." hükmü yer almaktadır.*

Bu kapsamda, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun "Tesis edilen sınıflar" başlıklı 36 ncı maddesinde hizmet sınıfları sayılmış ve Devlet memurlarının memuriyete girmeden ya da memurluktan ayrılarak yapmış olduğu hizmetlerinin kazanılmış hak aylık derece ve kademesinde ne şekilde değerlendirileceğine ilişkin hükümlere yer verilmiştir. Mezkûr maddenin (C) bendine göre, memuriyet dışındaki serbest olarak çalışılan veya resmi ve özel sektörde geçen süreler, Teknik Hizmetler, Sağlık Hizmetleri, Avukatlık Hizmetleri sınıfları ile Milli Eğitim Bakanlığı kadrolarında ve basınla ilgili kadrolarda çalışanlar için değerlendirilirken, aynı süreler Genel İdare Hizmetleri Sınıfında çalışan memurlar açısından değerlendirilmemektedir. Bu çerçevede, 657 sayılı Kanunun 36 ncı maddesinde muhtar olarak geçen süresinin kazanılmış hak aylığında değerlendirileceğine dair bir hüküm bulunmamakta, ayrıca muhtar olarak geçen sürenin memurun kazanılmış hak aylığında değerlendirileceğine dair bir hüküm mer'i mevzuatta bulunmamaktadır.

Bu itibarla, köy ve mahalle muhtarlarının memurlardan farklı olarak seçimle göreve gelmesi, maaş yerine "ödenek" alması, görev süresince emekli aylıklarının kesilmemesi ve 5510 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi kapsamında sigortalı sayılması hususları birlikte değerlendirildiğinde köy ve mahalle muhtarlarının 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu açısından devlet memuru olarak değerlendirilmesinin mümkün olmadığı anlaşılmaktadır.

Yukarıda yer verilen hüküm ve açıklamalardan, köy ve mahalle muhtarlığının 217 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 2 nci maddesi kapsamında bulunmaması ve bir kamu kurum ve kuruluşu olarak değerlendirilmemesi, muhtarın personel mevzuatı açısından kamu personeli olmaması, muhtar olarak geçen sürenin; kazanılmış hak aylığında değerlendirilemeyeceği dolayısıyla, 154 Seri No'lu Tebliğe göre "hizmet" tanımının kapsamına da girmediği, bu sebeple yıllık izne esas hizmet süresinde de dikkate alınamayacağı mütalaa edilmektedir.

Bilgilerini ve gereğini rica ederim.

.....

Bakan a.

Yerel Yönetimler Genel Müdürü