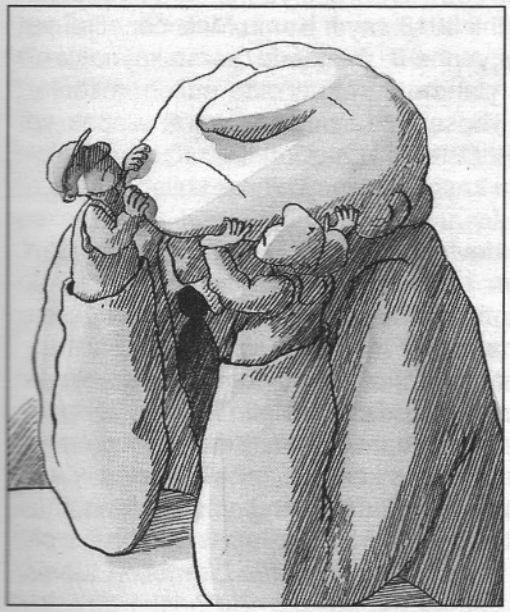
BELEDİYELER VE HACİZ

Ülkemizde yerel yönetimlerin malvarlığının haczedilemezliğine ilişkin nasıl bir düzenleme söz konusudur?



Dr. Tayfun ÇINAR
AÜ. SBF Öğretim Üyesi

İdarenin bilindiği üzere yerine getirmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerini gerçekleştirmesi için idari örgütlenme ve personelin yanında kamu hizmetinin ayni (mala ilişkin) ve mali (paraya ilişkin) araçlarını oluşturan malvarlığına da gereksinimi vardır. Bu kapsamda idarenin sahip olduğu mallara ilişkin bazı farklı özellikler söz konusudur. İlk olarak, idarenin sahip olduğu mallar elde edilmeleri, yararlanma koşulları ve elden çıkarılmaları bakımından özel mülkiyette rejimine bağlı mallardan farklıdır. İkinci olarak, idarenin malları arasında bazı farklar bulunmaktadır. İdarenin kimi malları sadece gelir sağlamaya yönelik olduğu halde, kimi malları kamu hizmetinin görülmesi için zorunlu olan mallardır. Üçüncü olarak, idari birimlerin kendi aralarında başta merkezi yönetim - yerinden yönetim ayrımı olmak üzere farklılık bulunmaktadır. Bu kapsamda yapı ve nitelik açısından diğer kamu tüzelkişilerinden ayrı bir varlık kabul edilen devletten, asıl olarak merkezi yönetim anlaşılmakta ve bu anlayışın bir uzantısı olarak merkezi yönetimin malvarlığına ilişkin kurallarla yerel yönetimlere yönelik olanlar arasında farklılıklar vardır.

Yine de gözden kaçırılmaması gereken önemli bir nokta her kamu hizmetinin içerikleri ve görülme biçimleri ne olursa olsun uyulması gereken ortak ilkelere bağlı olmasıdır. Bu ilkelerin en başında hizmette devamlılık (süreklilik) ilkesi gelmektedir. Bu ilke, giderilmesinde kamu yararı bulunan toplumsal bir gereksinmenin kamu hizmeti olarak bir kez yöntemine uygun olarak ortaya çıktıktan sonra, aralıksız, kesintisiz, devamlı ya da sürekli bir biçimde yerine getirilmesini ifade eder. Kamu hizmetinde her türlü kesinti, duraksama ve kesilme toplumda giderilmesi güç karışıklıklar ve aksaklıklar ortaya çıkarabilir. Örneğin bir kentte, kentsel hizmet alanları olarak suların akmaması, elektriklerin yanmaması, doğalgazın kesilmesi, çöplerin toplanmaması ve toplu taşımanın yapılmaması durumlarında o kentte toplumsal yaşam felce uğrayacaktır. Bu nedenle kamu hizmetleri kesintisiz bir biçimde yürütülmelidir. Bu doğrultuda bakıldığında kamu hizmetlerinde devamlılık ilkesinin uygulamada ortaya çıkan kimi sonuçları bulunmaktadır.

Kamu hizmetlerine ilişkin hizmette devamlılık ilkesinin sağlanması idarenin malvarlığına ilişkin bazı ayrıcalıkların idareye tanınmasına neden olmuştur. Nitekim, ülkemizde devletin malvarlığına yönelik başta haczedilemezlik kurumu olmak üzere bazı koruma önlemleri bulunmaktadır. Nitekim 1932 tarihli 2004 sayılı İcra İflas Kanunu'nun 82.maddesine göre devlete karşı icra takibi yapılabilir, ancak devletin malları haczedilemez. Öğretide devlet mallarının haczedilemezliği şu şekilde açıklanmaktadır: Öncelikle devletin kendi borcunu ödeyeceği varsayılır. İkinci olarak alacaklının kişisel yararı için devlet mallarını

haczi özel çıkarın genel çıkara tercih edilmesi demek olacağından haklı görülemez. Üçüncü olarak ise zor kullanma tekeline sahip devletin kendisine karşı zor ve cebirle haciz kuralları uygulamaması gerektiği savunulur.[1]

Bu kapsamda öncelikle devletin malvarlığı ile neyin kastedildiğine bakılacak olursa, devletin malvarlığını tanımlayan mülga 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Yasası'nın 2. maddesine göre "devlet malları, devletçe konulan ve toplanan vergiler ve resimler ile devlete ait paralar ve pay senetleri ile her türlü taşınır ve taşınmaz mal ve bunların kira geliri ve satış bedellerinden oluşmaktadır." Ancak 1050 sayılı yasa yerine kamu yönetimi reformu çerçevesinde çıkarılmış bulunan 2002 tarihli 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda özel olarak devletin malvarlığı yerine 3. maddede "kamu kaynakları" tanımlanmıştır. Buna göre, "kamu kaynakları, borçlanma suretiyle elde edilen imkanlar dahil kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değerlerinden oluşmaktadır." Burada açıkça görüldüğü üzere "devletin malvarlığı" yerine farklı bir kavram olarak "kamu kaynağı" tanım olarak kullanılmıştır.

Söz konusu tanımlar doğrultusunda, uygulamada devlet malvarlığı kapsamında yer alan değerlerle bunun dışında kalanların ayrımı önem taşımaktadır. Nitekim devlet olarak merkezi yönetim anlaşılmakta ve merkezi yönetimin malları üzerine geniş anlamda bir koruma ve ayrıcalık getirilmektedir.2 Bu kapsamda devlet mallarına ilişkin kamu hizmetine tahsis, özel kullanım ayrımı bulunmamaktadır. Devlet mallarına karşı haciz yoluyla takip yapılmasını önleyen İcra ve İflas Kanunu'nun 82 maddesi, devletin kamu malları ile özel hukuka tabi olan özel malları arasında bir ayırım yapmamıştır. Yerel yönetimlerin durumu ise farklılık göstermektedir. Haczedilmezlik birer kamu tüzel kişisi olan yerel yönetimlere yönelik olarak da düzenlenmiş olmasına rağmen yerel yönetimlerin mal varlığı üzerinde merkezi yönetimin malvarlığına benzer tam bir koruma söz konusu olmamıştır. Bunun yerine yerel yönetimlerin vergi ve resimleri ile kamu hizmetine tahsis edilmiş ve gelir getirmeyen malları ile bu koruma sınırlı tutulmuştur. Bir başka deyişle, öğretide bulunan idarenin özel malları ile idarenin kamu hizmetine ayrılmış malları ayrımının yerel yönetimlere ilişkin uygulama alanı bulunduğu söylenebilir. Ancak, yerel yönetimlerin malvarlığına ilişkin olarak haczedilemezliğin kapsamı, 1980'li yıllarda uluslararası ve iç gelişmelerin ışığında başlayan piyasalaşma süreci doğrultusunda son yıllarda yerel yönetimlerde reform adı altında aşamalı olarak daha da daraltılma eğilimine girmiştir.

Belediyelerin malvarlığının haczine ilişkin olarak, 1930 tarihli 1580 sayılı mülga belediye kanununda belediyelerin hakları, salahiyet ve imtiyazları başlığını taşıyan 19. maddesinin 7. fıkrasında "...belediye vergi ve resimleri ile hidematı ammeye muhtas ve akar olmayan emval ve eşyası üzerine haciz konulmamak" denmektedir. Buna göre belediye vergi ve resimleri ile kamu hizmetine tahsis edilen ve gelir getirmeyen taşınır ve taşınmaz mal ve eşyasına haciz konulamayacağı açıkça belirtilmiştir. Bu hüküm, kamu hizmetinin devamlılığı ilkesinin bir uzantısı doğrultusunda yerel düzeyde kamu hizmetlerini yerine getiren belediyelerin mallarına ilişkin haczedilemezlik kuralını düzenlemekteydi. Ancak zaman süreci içinde söz konusu ilke dünyada kamu hizmeti anlayışına yönelik olumsuz yaklaşımların güç kazanımı ile birlikte dönüşüme uğratılmıştır. Bu doğrultuda, öncelikle özel yasalar çıkarılarak yerel yönetimlerin mallarının haczedilemezlik kuralı aşındırılmıştır.

Bu kapsamda 1994 krizi sonrasında yerel gelirlere yönelik düzenlemeler çerçevesinde belediyenin mallarına ilişkin hükümler de getirilmiştir. 1953 tarihli 6183 sayılı "Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun" haczedilemeyecek mallar başlıklı 70.

---

[1] Bu konuda farklı görüşlere ilişkin olarak karşı oy yazıları için bkz. 21.10.1992 tarihli Anayasa Mahkemesi Kararı (RG 30.6.1993, No.21623, s.47 vd.)

[2] Devlet malının kapsamı için bkz. Yargıtay 12. H.D., 28.5.1984, G. 4590/6805, 23.3.1981 G.1427/3627 sayılı kararları.

maddesinin 1. bendi 1994 tarihli 3986 sayılı yasa ile şu şekilde değiştirilmiştir. "Aşağıda gösterilen mallar haczedilemez: 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine tabi iktisadi devlet teşekkülleri, kamu iktisadi kuruluşları, bunların müesseseleri, bağlı ortaklıkları,iştirakleri ve mahalli idarelerin malları hariç olmak üzere Devlet malları ile hususi kanunlarında haczi caiz olmadığı gösterilen mallar." Maddedeki değişiklikten açıkça anlaşıldığı üzere yerel yönetimlerin malları 6183 kapsamında haczedilebilir hale getirilmiştir.

Öte yandan 1994 tarihli 3986 sayılı Yasa'nın 17. maddesi ile 2380 sayılı Yasa'ya eklenen ek madde 4'e göre, belediyelerin SSK'ya olan prim borçlarının, bundan böyle, İller Bankası tarafından dağıtılan belediye payından kesilerek ödenmesi yöntemi getirilmiştir. Bunun yanında, 3986 sayılı Yasa'nın 18. maddesi ile, "5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile Diğer Kanunlarla Belediyelere Verilen Payların Belediye Vergi ve Resimleri Hükmünde Olduğuna Dair 15.7.1963 tarih ve 277 sayılı Kanun"un 1. maddesi değiştirilmiş ve yeni düzenlemeye göre, belediyelere verilmekte olan tüm payların, belediye vergi ve resimleri hükmünde olduğu, ancak, belediyelerin 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Yasa hükümlerine göre tahsili gereken borçları nedeniyle haczedilebileceği kuralı getirilmiştir. Görüldüğü üzere, bu maddelerdeki değişikliklerle yerel yönetimlerin malvarlığının haczedilemezlik alanı tamamen daraltılmıştır.

Yerel yönetimlerin malvarlığının haczedilmesine ilişkin önemli bir diğer düzenleme ise 2002 tarihli 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun Hazine alacaklarının tahsili ve idaresini düzenleyen 11. maddesi kapsamında yapılmıştır. Bu göre, "dış borcun ikrazı suretiyle kullandırılan kredilerden, ikraz edilen kuruluşlarca vadesinde Müsteşarlığa ödenmeyen kısımlar ve Hazine garantilerinden Müsteşarlıkça üstlenmeler neticesinde doğan alacaklar ile ikrazen ihraç edilmiş olan Devlet iç borçlanma senetlerinin borçlu tarafından ödenmemesi durumunda, bu tür alacaklar için 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümleri uygulanır. Vadesinde ödenmeyen Hazine alacaklarına 6183 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde gecikme zammı uygulanır." Bu madde aslında belediyelerin dış borçlanmalarından dolayı ödeyemedikleri borçları Hazine'nin ödemesini ve bu kapsamda belediyelerin dış borcunu iç borca dönüştürerek belediyeleri kendisine borçlu hale getirmesini düzenlemektedir. Böylece 6183 sayılı yasa kapsamında Hazine'nin belediyelere karşı vergi, harç gibi zora dayalı gelirleri dışında kalan malvarlığına haciz koyma yetkisi vermektedir.

Nihayetinde yerel yönetimler reformu kapsamında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Yasası ile belediyenin malvarlığına yönelik haczedilemezlik piyasa koşulları doğrultusunda iyice esnetilmiştir. Buna göre, belediyenin yetkileri ve imtiyazları başlığını taşıyan 15.maddenin son fıkrasında "belediyenin proje karşılığı borçlanma yoluyla elde ettiği gelirleri, şartlı bağışlar ve kamu hizmetlerinde fiilen kullanılan malları ile belediye tarafından tahsil edilen vergi, resim ve harç gelirleri haczedilemez" şeklinde düzenlenmiştir. Açıkça görüldüğü üzere söz konusu hüküm mülga 1580 sayılı Belediye Yasasından farklı bir düzenleme içermektedir. Buna göre yeni düzenlemenin getirdiği en temel farklılıklardan biri belediye mallarına yönelik haczedilemezliğin kapsamını daraltmakta oluşudur. Daha önceki yasada haczedilemezlik için "kamu hizmetine tahsis" koşulu yeterli sayılmışken, yeni düzenlemede "kamu hizmetlerinde fiilen kullanılma" koşulunu getirmektedir. Böylece belediye meclisi kararı ile malvarlığı içerisinde yer alanlar kamu hizmetine tahsis edilmiş olsa bile eğer fiilen kullanımda değilse bu mallara yönelik haczin önü açılmaktadır. Yeni düzenleme yukarıda da değinildiği üzere belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payın SSK, Maliye Bakanlığı ve Hazine tarafından kesintiye uğratılabilmesine izin vermeye devam etmektedir. Son olarak çarpıcı nokta, özellikle belediyelerin dış borçlanmalarında gündeme gelen belediyenin proje karşılığı borçlanma yoluyla elde ettiği gelirlerin ve şartlı bağışların haczedilemezlik kapsamına alınmış olmasıdır. Bu durum küreselleşme sürecinde belediyelerin nasıl bir yola teşvik edilmek istendiğinin de kuşkusuz önemli bir kanıtıdır.