

## Kamu Alacağı: Hukuki Bir Değerlendirme

Tamer Budak<sup>a</sup>

Serkan Benk<sup>b</sup>

**Özet:** Bir alacağın var olabilmesi için karşılıklı iki tarafın mevcudiyeti gerekir. Kamu alacağı açısından bu taraflardan biri alacaklı olan Devleti, İl Özel İdareleri ve Belediyeleri ifade ederken; borçlu olan, kamu alacağını ödemek zorunda olan gerçek veya tüzel kişileri ifade etmektedir. Hangi alacakların kamu alacağı olduğu 6183 sayılı Amme Alacakları Tahsil Usulü Hakkında Kanun'un ilgili maddelerinde düzenlenmektedir. Bir alacak, kamu alacağı niteliği taşısa bile, 6183 sayılı Kanun kapsamı dışında tutulabilir. Kamu idaresinin her alacağı kamu alacağı değildir. Bununla birlikte özel alacak olarak nitelendirilen her kamu alacağı kamu güvencesine sahip olabilir. Bu nedenle bir alacağın kamu alacağı olarak değerlendirilmesi için kullanılacak ölçütler farklılık arz eder. Kamu alacağını düzenleyen ilgili Kanun'da kamunun ortaya çıkan bir alacağının imtiyazlı alacak olmasını sağlayacak bir takım düzenlemeler söz konusudur. Çalışmanın amacı, öncelikle Kanun'un ilgili maddelerinde ifadesini bulan kamu alacağı kavramını tanımlamak; Kanun'da belirtilenler dışında kalan bir alacağın hangi şartlarda kamu alacağının sahip olduğu güvenceye sahip olabildiğini tespit etmektir.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu alacağı, Kamu hizmeti, Ecrimisil, Özel alacak, Kamu idaresi

**JEL Sınıflandırması:** K34, H20, E62

### Public Claims: A Legal Evaluation

**Abstract:** In order for a claim to exist, the host there has to be two parties. In case of public claims one of the parties is the state, special provincial administration and municipalities; while the debtor consists of the natural and legal persons. The definition of public claims is provided by The Procedure Law of Collection of Public Claims. One claims, the quality of the public claims not cause any, may be excluded from the scope of Law No. 6183. All the claims of public administration are not public claims. However, any private claim can have the security of a public claim. For this reason the criteria used to define a public claim differ. Arrangements, which can render a public claim a privileged claim, exist in the relevant Code. The aim of this study is to define the concept of public claim expressed in the relevant code and to determine the conditions under which a claim not stated in the Code can be considered a public claim in the light of court decisions.

**Keywords:** Public claims, Public service, Damages for unlawful occupation, Private claims, Public administration

**JEL Classification:** K34, H20, E62

<sup>a</sup> Assist. Prof., Zonguldak Karaelmas University, Faculty of Economics and Administrative Sciences, Department of Public Finance, Zonguldak, Turkey, [tamerbudak@yahoo.com](mailto:tamerbudak@yahoo.com)

<sup>b</sup> Assist. Prof., Zonguldak Karaelmas University, Faculty of Economics and Administrative Sciences, Department of Public Finance, Zonguldak, Turkey, [serkanbenk@yahoo.com](mailto:serkanbenk@yahoo.com)

## 1. Giriş

Hangi alacakların kamu alacağı hangi alacakların özel alacak olacağına tespiti önem arz etmektedir. Bir alacağın devlete, il özel idaresine ve belediyeye ait olması o alacağı kamu alacağı haline getirmesi için tek ölçüt değildir. Alacağın kamu alacağı olarak nitelendirilmesi halinde, alacak kamu hukuku çerçevesinde, kamu gücüne dayanarak takip ve tahsil edilir. Böylece kamu alacağına sahip olan kurum, alacağını egemenlik gücünü elinde tutan devletin sahip olduğu imtiyazları kullanma hakkını elde eder. 1953 tarihli 6183 sayılı Amme Alacakları Tahsil Usulü Hakkında Kanun (AATUHK) kamu alacaklarının takip ve tahsil esaslarını düzenleyen bir usul kodu, mali kanundur (Kumrulu, 1981, s.648). Kanun'un 1. ve 2. maddesi kamu alacağını tanımlamaya yönelik düzenlemeleri içermektedir. Bu çalışmada, ilgili kanunun 1. ve 2. maddesinde ifadesini bulan kamu alacağı kavramı üzerinde durulmakta, Kanun'un yürürlüğe girdiği tarihten bugüne kadar geçen süre içinde ortaya çıkan alacakların kamu alacağı olarak nitelendirilip nitelendirilmemesi hususu irdelenecektir. Dolayısıyla araştırma tanıma ve kapsamına yönelik olacaktır. Çalışmada, *kamunun müdahil olduğu her alacak kamu hukuku içerisinde cebri icra hükümlerine göre takip ve tahsil edilir* hipotezi sorgulanmaktadır.

Kamu alacaklarının imtiyazlı olması ve özel alacaklardan farklı nitelik taşıması nedeniyle, bunların güvence altına alınmasında ayrıcalıklı usuller ve cebren tahsilat aşamasında özel icra yolu uygulanmaktadır. Özel alacaklarda kişinin sadece miktar bakımından kesinleşmiş alacakları için koruma tedbirlerinin alınması mümkün iken, kamu alacaklarında daha kesinleşmemiş alacaklar için dahi güvenlik önlemlerinin alınması söz konusudur. Özel hukuk alanındaki alacakların korunması ile ilgili 1086 sayılı Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu'nun 101 - 113. maddelerinde ihtiyati tedbir ve 2004 sayılı İcra İflas Kanunu'nun (İİK) 257-268. maddelerinde ihtiyati haciz müesseseleri düzenlenmiştir. Kamu alacağının güvence altına alınmasına yönelik tedbirler ise, teminat istenmesi, ihtiyati haciz, ihtiyati tahakkuk, borçlunun hükümsüz sayılan tasarrufları ve iptal davası, rüçhan hakkı, olmak üzere özel alacaklara nazaran daha fazladır (Gerçek, 2010, s.20).

Özel alacaklarda alacaklı, borçlunun rıza ile borcunu ödememesi durumunda devletin icra organları aracılığıyla alacağını tahsil etmektedir. Özel alacağın cebren tahsilatı, ancak alacakların talep edilmesi halinde ve iflas dairesi aracılığıyla yapılmakta iken, kamu alacağının cebren tahsilâtında ise, tahsil dairesi icrai bir karar almakta ve kamu gücüne dayanarak re'sen icra yetkisini kullanarak tahsilat işlemi yapmaktadır.

Çalışmada, kamu alacağı kavramı tanımlandıktan sonra, kavramın içeriğini dolduran alacaklar incelenecek ve kamu alacağının netleştirilmesine ilişkin bir analizin devamında, elde edilen bulgular sonuç bölümünde değerlendirilecektir.

## 2. Kavram

Kamu alacağı, devletin yüküm ya da borç ilişkisi sonucu idarî işlemlerle sağladığı kamu gelirleridir (Kumrulu, 1981, s.655; Öncel, Kumrulu ve Çağan, 2006, s.159). Kamu hizmetinin yerine getirilmesinin mali kaynağı olduğundan kamu alacakları imtiyazlı alacaklardandır (Karakoç, 2007, s.569). Başka bir tanımla kamu alacağı, devletin ve yetkili idarelerin kamu gücünden doğan alacaklarıyla, kamu hizmetlerinin aynı vasıtaları olan kamu emlakine mahsus olmak üzere muhtelif sebeplerden dolayı ortaya çıkan alacaklarla idari sözleşmelerden doğan alacaklara denir (Onar, 1960, ss.1647-1648).

Kamu alacağı, kamu gücüne dayanılarak tahsil edilmekte olup; devletin yükümü ya da borç ilişkisi neticesinde idari işlemlerle elde ettiği geliri ifade etmektedir (Kumrulu, 1981, s.654; Şimşek, 1996, s.2). Kamu borç ilişkisinde *kamu borcu* veya *kamu alacağı* aynı anlama gelecek şekilde, aktif veya pasif süje bakımından ayrılan, ancak özü itibarıyla bir madalyonun iki farklı yüzünü teşkil eden kavramlardır (Akkaya, 2002, s.13).

Bir diğer ifadeyle kamu alacağı, ekonomide aktif veya pasif özne olarak yer alan devletin yükümü veya borç ilişkisi dolayısıyla elde ettiği, kamu gücünün vermiş olduğu imtiyazları kullanılarak takip ve tahsil edebildiği gelirlerdir.

1982 Anayasası m.73'de vergi kavramına yer verilmiş, ancak verginin tanımını yapılmamıştır. Bununla birlikte 73/3'e göre, "Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konular, değiştirilir veya kaldırılır." 73/4 ise,"Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflik, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kuruluna verilebilir." Her iki paragrafta *Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler* ortak özne durumunda yer almakta olup, kamu alacağı niteliğindedirler.

6183 sayılı AATUHK, kamu alacaklarının takip ve tahsil esaslarını düzenleyen bir usul kodu olup, kanunun devreye girmesi için kamu alacağının mahiyet ve miktar olarak kesinleşerek tahakkuk etmesi gerekir (Özbalcı, 2006, s.46). 6183 sayılı AATUHK m.1'e göre, "Devlete, vilayet hususi idarelerine ve belediyelere ait vergi, resim, harç, ceza tahkik ve takiplerine ait muhakeme masrafı, vergi cezası, para cezası gibi asli, gecikme zammı, faiz gibi fer'i amme alacakları ve aynı idarelerin akitten, haksız fiil ve haksız iktisaptan doğanlar dışında kalan ve amme hizmetleri tatbikatından mütevellit olan diğer alacakları ile; bunların takip masrafları hakkında bu kanun hükümleri tatbik olunur. Türk Ceza Kanununun para cezalarının tahsil şekil ve hapse tahvili hakkındaki hükümleri mahfuzdur" hangi alacakların kamu alacağı olduğu belirlenmiştir.

AATUHK 2. maddesine göre, "muhtelif kanunlarda Tahsili Emval Kanununa göre tahsil edileceği bildirilen her çeşit alacaklar hakkında da bu kanun hükümleri tatbik olunur" ifadesi tahsili, Tahsili Emval Kanunu'na (TEK) atfedilen alacakların kamu alacağı olarak nitelendirildiğini göstermektedir.

Yasa hükmüne "devlet" kavramı, bir ifade olarak konulmuş olup, "devlet"e yönelik bir tanım ve kapsam belirtilmemiştir. Kanunun lafzi ifadesiyle anlaşılması gereken Devlet, geniş anlamda değil; madde metninde ifadesini bulan genel bütçeye dahil dairelerden<sup>1</sup> ibarettir. (Yılmaz, 2006, s.30; Şimşek, 1996, s.2).

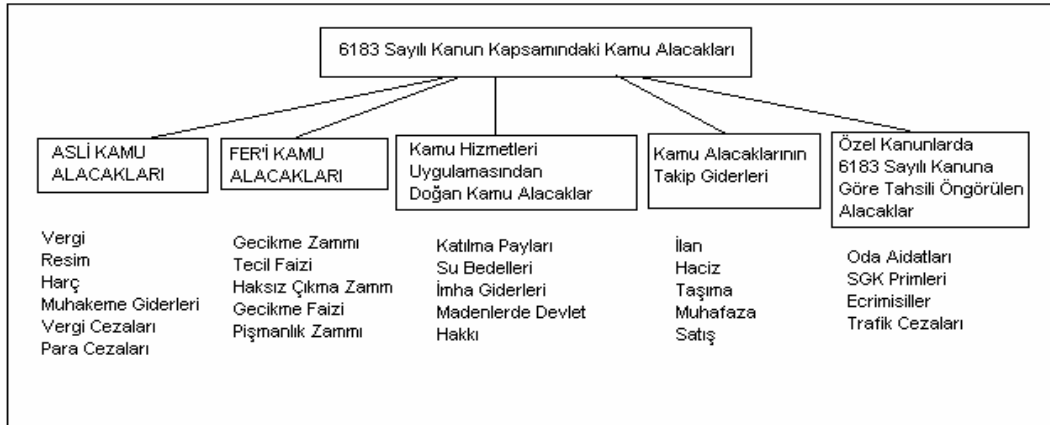
1050 sayılı mülga Muhasebe-i Umumiye Kanunu'na göre bütçe türleri "genel bütçe", "katma bütçe" ve "özel bütçe ve bunlara bağlı döner sermaye bütçesi" şeklinde düzenlenmiştir. Yürürlükte bulunan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na göre bütçe türleri ise, "merkezi yönetim bütçesi", "sosyal güvenlik kurumu bütçesi" ve "mahalli idare bütçesi" olarak sınıflandırmış olup; merkezi yönetim ise, "genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri", "özel bütçe kapsamındaki kamu idareleri" ve "düzenleyici ve denetleyici kuruluşlar" olarak kendi içerisinde üçe ayrılmıştır. 5018 sayılı Kanun m.12'ye göre, genel bütçe, devletin tüzel kişiliğine dahil olan kamu idarelerin bütçesi olarak tanımlanmıştır. Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ise merkezi idareyi oluşturan kamu idarelerinden ibarettir. Bu anlamda 6183 sayılı Kanunda ifadesini bulan "devlet" kavramı dışında kalan "özel bütçeli idareler", "düzenleyici ve denetleyici kurullar" ve "sosyal güvenlik kurumları" nın özel kanunlarında 6183 sayılı Kanuna yapılan atıf gereği, bu kurumların alacakları 6183 sayılı Kanuna göre tahsil edilmektedir.

Bir alacağın 6183 sayılı Kanun kapsamında kamu alacağı olarak değerlendirilebilmesi için Devlete, il özel idarelerine veya belediyeye ait olması gerekmektedir birlikte bu, tek başına belirleyici ölçüt değildir (Özbalcı, 2006, s.47). Genel bütçeli idareler dışında, kamu kesimi içerisinde yer alan diğer kamu idarelerinin cebri nitelikteki alacakları kamu alacağı olsa dahi, şayet özel kanunlarında 6183 sayılı Kanuna bir atıf mevcut değilse, 6183 sayılı Kanun kapsamında takibi ve tahsili mümkün değildir (Şamlıoğlu ve Özbalcı, 1988, s.44). O halde kamunun sahip olduğu her alacağın takip ve tahsili 6183 sayılı Kanunla yapılmaz. Kamu alacağının kapsamına, vergi, resim, harçlar gibi klasik kamu gelirlerinin yanı sıra, gümrük ve tekel idarelerince tahsil edilen vergiler, cezalar, ecrimisiller, parafiskal gelirler, idari sözleşmelerden doğan alacaklar ve fon gelirleri dahil edilebilir. Bu çerçevede kamu icra hukukunca tahsil *edilen/edilmesi gereken* alacaklara *kamu alacağı/ kamu alacağı sayılan alacak* olarak nitelendirmek mümkündür (Karakoç, 2007, s.570). 6183 sayılı Kanun'un güvencesinde olan kamu alacakları iki kısma ayrılabilir. Birincisi, yasanın asıl amacı olan vergi, resim, harç ve bunların uzantıları ve yasada gösterilen alacaklar iken, ikincisi ise, özel yasalarında 6183 sayılı yasaya göndermeyle tahsili öngörülen alacaklardır (Özmen, 1996, s.9). 6183 sayılı Kanun kapsamında olmayan kamu alacaklarının takip ve tahsili özel hukuk usulleri çerçevesinde yapılmaktadır.

### 3. Kapsam

6183 sayılı Kanun'un ilgili maddelerinde kamu alacağının kapsamı geniş tutulmuş olup, bu çerçevede kamu alacakları, asli ve fer'i alacaklar, kamu hizmetinin uygulanmasından doğan alacaklar, takip giderlerinden oluşan alacakları, koğuşturma - yargılama giderlerine ait alacaklar, TEK'e göre tahsil edilmesi gereken alacaklar ve niteliği ne olursa olsun özel kanunlarında 6183 sayılı kanun'a göre tahsil edileceği<sup>2</sup> ifade edilen alacaklardan oluşmaktadır. Kanun kapsamına giren alacaklar özet halinde Şekil 1'de verilmektedir.

**Şekil 1. 6183 Sayılı Kanun'a Göre Kamu Alacakları**



Kaynak: Gerçek, 2010, s.5.

Şekil 1'de görüldüğü üzere, 6183 sayılı Kanun kapsamındaki kamu (gibi) alacaklarının beş grup altında toplanabilir.

### 3.1. Asli ve Fer'i Kamu Alacakları

Asli kamu alacakları; vergi, resim, harç, ceza tahkik ve takiplerine ait muhakeme giderleri, vergi cezaları ve para cezalarından oluşur. Dolayısıyla muhtelif kanunlara göre alınan her türlü vergi resim, harç ve bunlara ait cezalar asli kamu alacağıdır (Şamlioğlu ve Özbalcı, 1988, s.45).

Fer'i kamu alacakları ise, kamu alacağını vadesinde ödemeyenlerden AATUHK hükümlerine göre, *gecikme zammı*, *haksız çıkma zammı*, *tecil faizi* gibi alacaklar ile 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nda (VUK) düzenlenen edilen *gecikme faizi* ve *pişmanlık zammı*ndan ibarettir.

AATUHK m.1'de asli alacaklar sayılırken vergi, resim, harç, mahkeme masrafları, vergi cezaları, para cezaları ifade edildikten sonra "gibi" deyimini/ilgeci kullanılmıştır. Gibi ilgeci asli alacakları sayma yoluyla belirlemek için mi kullanıldığı, yoksa bir sınırlama yapmak amacıyla mı kullanıldığı konusu tartışmalıdır. Bu konudaki bir görüşe göre, "gibi" ilgeci asli kamu alacaklarını genişletmek için değil, tam tersine cümle tekniği ve lisan gereksiniminden dolayı asli alacakları sınırlamak gayesiyledir (Akmansu, 1954, ss. 47-48; Açar, 2009, s.33). Buna karşılık diğer görüş ise, "gibi" ilgeciyle, asli kamu alacakları sayılmaya çalışılmıştır. Yani söz konusu ifadede sayıl(a)mayan, ancak mali yükümlülüklerden doğan kamu alacakları -özel kanunlarında atıf yapılması kaydıyla- 6183 sayılı Kanun kapsamında asli kamu alacağı olarak değerlendirilir (Candan, 2006, s.47; Karakoç, 2007, s.572).

Kanun'un gerekçesine bakıldığında "gibi" ilgecinin ne anlama geldiği daha açık bir şekilde görülmektedir. 1. maddenin gerekçesinde, "*Tasarının şümulünü ifade eden bu maddeye (Ceza tahkik ve takiplerine ait muhakeme masraftan) ilave edilmiştir. Filhakika bu masraflar da amme alacağı mahiyetinde olduğu halde şümul maddesinde sayılan vergi, resim, harç, ilâh... şeklinde tadat olunan amme alacaktan şümulüne girmediğinden maddede ayrıca zikri lüzumlu görülmüştür...*(Gelir İdaresi Başkanlığı, 2010)" yer alan "vergi, resim, harç, ... şeklinde tadat<sup>3</sup> olunan" tümcesi asli alacakları saymakta olup, Kanun'da yer alan, "vergi, resim, harç, .... para cezası gibi asli", ifadesiyle örtüşmektedir. Dolayısıyla Kanun'daki ifadesiyle "gibi" ilgeci tasarıda da dolaylı olarak belirtildiği üzere, asli kamu alacaklarını tahdit etmek<sup>4</sup> amacıyla değil, tadat etmek amacıyla kullanılmıştır.

### 3.2. Kamu Hizmeti Uygulamasından Doğan Alacaklar

Toplum içerisinde, genel ve ortak ihtiyaçların bireyler arasında işbölümü esasına dayanan bir yöntemle giderilmesi söz konusu olduğunda Devlet o alana müdahale ederek bu ihtiyacın tatmin edilmesini gerçekleştirmek için kullandığı araçlardan birisi kamu hizmetidir (Özay, 1992, s.110). Kamu hizmeti kavramının mefhum (Özmen, 1996, s.9) ve değişken içerikli olmasına rağmen, en geniş anlamda kamu hizmeti, devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların gözetim ve denetimleri altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak, kamu yararı ya da çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinlikler (Anayasa Mahkemesi, E.1994/43; Yılmaz, 1996, s.434) iken; dar anlamıyla kamu hizmeti, kamu idare ve müesseselerinin kamu hukukuna mahsus usullere göre ve kamu hukukundan doğan yetki ve ayrıcalıklara dayanarak gösterdiği faaliyetler ve hizmetler olarak tanımlanabilir (Türk Hukuk Kurumu, 1944, s.15; Ünlü, 1995, s.43).

Devlet, il özel idareleri ve belediyelerin akitten, haksız fiilden ve haksız iktisaptan doğanlar dışındaki alacakları kamu hizmetinin uygulamasından doğan alacaklardır (Şamlıoğlu ve Özbalcı, 1988, s.45; Özbalcı, 2006, s.49). Kamu hizmeti her zaman kamu idare ve kurumları tarafından yapılmaz, özel kurumlar “idare” kavramının içerisinde yer almamalarına rağmen, kamu hizmeti sunulabilirler. Bunlara örnek olarak Kızılay, özel öğretim kurumları, özel hastanelerin verdikleri hizmetler verilebilir (Gözler, 2009, s.48). Ancak, AATUHK’da, yer alan “devlete il özel idarelerine ve belediyelere ait ...” ifade, bu idarelerin gözetimi altında bulunan kurumlarca yapılan faaliyetleri kapsamadığından Kanun’da kamu hizmeti kavramı dar anlamda kullanılmıştır (Çelik, 2002, s.27).

6183 sayılı Kanun’da kamu hizmetleri tek tek sayılmamış, istisnalar belirtilerek genel bir kapsam oluşturulmaya çalışılmıştır. Kanun’un 1. maddesinde yer alan “akitten, haksız fiil ve haksız iktisaptan doğanlar dışında kalan” ifadesiyle devletin özel hukuk hükümlerine göre hareket ettiği faaliyetleri dışında kalan tüm gelirlerinin Kanun kapsamında olduğu ifade edilmektedir. Bir diğer ifadeyle, kamu hizmeti olarak devletin, il özel idarelerin ve belediyelerin sundukları hizmetler karşılığı tahsil edilecek gelirler 6183 sayılı Kanun kapsamında kamu alacağıdır.

Kamu hizmetinden yararlanmanın şekil ve şartlarından doğan alacaklardan büyük bir bölümü idari sözleşmelere bağlı alacaklardır. Bir sözleşmenin idarî sözleşme sayılabilmesi için, sözleşmenin taraflarından birinin kamu idaresi, kurumu ya da kuruluşu olması; sözleşmenin kamu hizmetinin yürütülmesi ile ilgili bulunması ve yönetime, özel hukuk yetkilerini aşan yetkiler tanınması koşullarının varlığı gereklidir (Anayasa Mahkemesi, E.1994/43).

İdari sözleşmeler, idare hukuku kurallarına dayanılarak yapılan sözleşmelerdir (Gözübüyük, 2009, s.324). İdare sahip olduğu kamu gücü dolayısıyla sözleşmelerde şartları ve işi belirleyen olup, karşı taraf sözleşme hükümlerini kabul etmek veya kabul etmemek durumundadır (Bayraklı, 2001, s10). Kamu hizmeti imtiyaz sözleşmeleri, iltizam sözleşmeleri, kamu istikraz sözleşmeleri, idari hizmet sözleşmeleri, maden ve ormanların devletin denetimi ve gözetimi altında işletilmesine ilişkin sözleşmeler, görevlendirme sözleşmeleri, yap-işlet-devret ve yap-işlet sözleşmeleri idari sözleşmelere örneklerindedir (Gözler, 2009, ss.459-465).

Belediyelerin tahsil ettiği yol, kanalizasyon ve su tesisleri harcamalarına katılma payları (Danıştay, E.2005/1656; Danıştay, E.2001/665) ile kambiyo satış primi ve buna bağlı gecikme zammı (Danıştay E.1984/2494), kamu hizmetinden doğan kamu alacakları arasında değerlendirilmektedir.

### 3.3. Takip Giderlerinden Oluşan Kamu Alacakları

Kamu alacakları her zaman borçlunun kendi rızası ile tahsil edilmez. Bazen devlet bu alacakları güç kullanarak tahsil etmek zorunda kalır. Cebri icraya dayalı tahsilatın takip masrafları olarak adlandırılan devlete bir maliyeti söz konusudur. Takip giderleri; asli ve fer’i kamu alacakları ile kamu hizmetlerinden doğan alacakların cebren tahsili sırasında katlanılması gereken zor kullanma, ilan, haciz, taşıma, muhafaza, satış gibi giderleri ifade etmektedir (Gerçek, 2010, s.7; Özbalcı, 2006, s.49; Ünlü, 1995, s.44). Kanunda yer alan takip masrafları, 6183 sayılı Kanun kapsamına giren bütün alacaklara yönelik olarak yapılan takip masraflarını kapsamaktadır (Gelir İdaresi Başkanlığı, 2010).



### 3.4. Koğuşturma - Yargılama Giderleri

Bir fiilin suç olarak tespit edilmesi, suç fiillerinin araştırılması ve yargılması aşamasında yapılan giderlerin takibi AATUHK hükümlerine göre yapılmaktadır. Yargılama sırasında ödenen harçlar, yazışmalar için gerekli posta giderleri, bilirkişi giderleri, avukatlık ve keşif masrafları gibi giderler AATUHK kapsamında kamu alacağıdır (Bayraklı, 2001, s.8). Muhakeme/yargılama giderleri 1086 sayılı Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu m.423'de belirtilmiştir. Buna göre

1. Tarifeye göre alınan ve mahkeme kalemi tarafından yapılan giderler ile mahkeme oturum, keşif ve haciz giderleri,
2. Şahidin seyahat ve ikamet giderleri ile günlükleri ve bilirkişi ücret ve giderleri,
3. İlam harçları,
4. Resmi dairelerden talep olunan evrakın asıl ve suret tasdik ve pul harçları,
5. Mahkemede bizzat hazır bulunanların buldukları günlere ait seyahat ve ikamet giderleri
6. Davanın önemine göre takdir olunacak vekâlet ücretleri,

muhakeme ve yargılama giderlerini oluşturmaktadır. Bu tür alacaklar 6183 sayılı Kanun kapsamında kamu alacağı olup, takibi ve tahsili 6183 sayılı Kanun'a göre yapılır.

### 4. Tahsili Emval Kanununa Göre Tahsil Edilmesi Gereken Kamu Alacakları

Kanun koyucu 6183 sayılı AATUHK m.2'de "Muhtelif kanunlarda Tahsili Emval Kanununa göre tahsil edileceği bildirilen her çeşit alacaklar hakkında da bu kanun hükümleri tatbik olunur" diyerek bu Kanunun yürürlüğe girmesi ile kaldırılan, farklı kanunlarda atıfta bulunulan ve tahsili, TEK'na göre yapılan kamu alacaklarını da kapsama almaktadır. Ancak TEK aracılığıyla 6183 sayılı Kanun'dan yararlanan kuruluşlar ve alacaklar sınırlı sayıdadır. Bu alacaklarından bazıları kamu alacağı niteliğinde değildir. Dolayısıyla kamu geliri de sayılmazlar. Çünkü temelde kamu işlerinin sürekliliği ve zorunluluğu açısından kamu alacağı düzeyinde ne etkinliği ne de sürekliliği söz konusudur. Buna rağmen istisnai olarak 6183 sayılı kanun kapsamındadırlar (Şimşek, 1996, s.6). Bununla birlikte, TEK veya 6183 sayılı Kanun'a özel atıf olan hallerde alacağın mahiyetine ve aidiyetine bakılmaz (Özbalcı, 2006, s.63). Bundan dolayı, bu tür alacakların takibi ve tahsilatı kamu icra hukuku hükümlerine göre yapılır.

Bu mahiyette, 442 sayılı Köy Kanunu m.45'e göre, fena ve yolsuz harcanan köy paraları alacakları<sup>5</sup>; 831 sayılı Sular Hakkında Kanun ek m.9 çerçevesinde masrafa iştirak payı alacakları<sup>6</sup>; 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu m. 86'ya göre hastalığın yayılmasını önlemek için belediyelerin yaptıkları masraflara yönelik alacaklar<sup>7</sup>; 2644 sayılı Tapu Kanunu m.19'a göre değer paha alacakları<sup>8</sup>; 2903 sayılı Pamuk Islahı Kanunu m.7 kapsamındaki alacaklar<sup>9</sup>; 3780 sayılı Milli Korunma Kanunu m.27/3<sup>10</sup> ve m.29/4<sup>11</sup> kapsamında devlet alacakları; 4081 sayılı Çiftçi Mallarının Korunması Hakkında Kanun m.15'de belirtilen koruma bedelleri alacakları<sup>12</sup>; 4109 sayılı Asker Ailelerinden Muhtaç Olanlara Yardım Hakkında Kanun m.7/5'e göre asker ailelerine verilen yardımları dağıtmaktan imtina edenlerden alınacak nakdi yardım alacakları<sup>13</sup>; 4541 sayılı Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun m.3/1-8 kapsamındaki alacaklar<sup>14</sup> TEK hükümlerine göre tahsil edilmesi gerektiği ilgili Kanunlarda belirtilmiş olup, bahsi geçen alacaklar kamunun alacağı olup, 6183 sayılı Kanun ile tahsil edilirler.

## 5. Mahiyetleri Ne Olursa Olsun Özel Kanunlarında 6183 Sayılı Kanun'a Göre Tahsil Edileceği İfade Edilen Alacaklar

Bir alacağın kamu alacağı olarak 6183 sayılı Kanun kapsamında takip ve tahsilâtının yapılması için alacağın, devlete, il özel idarelerine ve belediyelere ait olması gerekir. Eğer alacak devlet, il özel idareleri ve belediyeler dışındaki kuruluşlara ait ise bu alacaklar 6183 sayılı Kanun kapsamında kamu alacağı olarak nitelendirilemez. Ancak devlet, il özel idareleri ve belediyeler dışındaki herhangi bir kuruluşta ait olup, özel kanunda bir düzenleme söz konusu olduğunda, o alacağın tahsili 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre yapılmasına rağmen (Ağar, 2009, s.24), bu alacaklar kamu alacağı niteliğini kazanmazlar. Bu tür alacaklar kamu alacağı gibi nitelendirilirler. Özel kanunlarında 6183 sayılı Kanuna yapılan atıf ile söz konusu kuruluşlar alacaklarını 6183 sayılı Kanunla düzenlenen cebri tahsil yöntemleriyle kamu gücünü kullanma yetkisine sahip olurlar. Alacağın bu şekilde tahsil edilebilir olması alacağın kamu alacağı niteliğine büründüğünü ifade etmez (Candan, 2006, s.46). Sadece bu kuruluşlara alacaklarını tahsil etmeleri açısından bir imtiyaz sağlanır.

Bu mahiyetteki alacaklar, 3039 sayılı Çeltik Ekimi Kanunu m.31'e göre, verilen idari para cezaları<sup>15</sup> Kabahatler Kanunu'na göre tahsil edilmekte olup; Kabahatler Kanunu m.17/4'e göre<sup>16</sup>, idari para cezalarının tahsili 6183 sayılı Kanun ile gerçekleşir. 1473 sayılı Türk Hava Kuvvetlerinin Güçlendirilmesi ve Milli Hava Sanayimizin Kurulması Amacıyla Katılma Payı İhdası ve Milli Piyango Hasılatının Bu Gayeye Sarfı Hakkında Kanun m.4'e göre<sup>17</sup>, katılma payları; 4081 sayılı Çiftçi Mallarının Korunması Hakkında Kanun m.10'da ifadesini bulan idari para cezaları<sup>18</sup>; 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu m.287<sup>19</sup>, m.291<sup>20</sup>, m.299<sup>21</sup>, m.301<sup>22</sup> ye göre alınacak para cezaları; 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu m.35/5'e göre mutemet avansları<sup>23</sup>; 1567 sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında Kanun ek.m.4'e göre, para cezaları ve alacaklar<sup>24</sup>; 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu m.35 ve m.115'e göre, trafik cezaları ve hazine payları; 3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu m.8'e göre<sup>25</sup>, tedavi masrafları; 3577 sayılı İthalatta Haksız Rekabetin Önlenmesi Hakkında Kanun m.15'e göre<sup>26</sup>, ödenmeyen dampinge karşı vergi veya telafi edici vergi; 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'na göre fon alacakları; 6326 sayılı Petrol Kanunu m.131'e göre<sup>27</sup>, mali mükellefiyetler kamu alacağı niteliğinde olup, 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre tahsil edilmektedirler.

Benzer şekilde, 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) Kanunu m.37/3'e göre, süresi içinde ödenmeyen sosyal sigorta ve genel sağlık sigortası primleri, işsizlik sigortası primleri, idarî para cezaları, gecikme zamları, katılım payları Kurum alacağına dönüşür ve bu alacakların tahsilinde, 6183 sayılı Kanun hükümleri uygulanmaktadır. İmtiyazlı olan SGK alacakları 6183 sayılı Kanun hükümleri ile takip ve tahsil edilirken,

Süresi içinde ödenmeyen sosyal sigorta ve genel sağlık sigortası primleri, işsizlik sigortası primleri, idarî para cezaları, gecikme zamları, katılım payları Kurum alacağına dönüşür ve bu alacakların tahsilinde, 6183 sayılı Kanun'un gecikme zammını düzenleyen 51., tahsil zamanaşımını düzenleyen 102. ve tahsil imkansızlığı nedeniyle terkin düzenleyen 106. maddeleri hariç diğer hükümleri uygulanmaktadır.



## 6. Devletin, İl Özel İdarelerinin ve Belediyelerin Akitten, Haksız Fiil ve Haksız İktisaptan Doğan Alacakları

Özel alacaklarda, egemenlik hakkı söz konusu değildir. Devletin özel alacaktan doğan her türlü alacakları hakkında İİK hükümleri uygulanmakta olup, bu tür devlet alacakları için ayrıcalık ve öncelik tanınmaz (Tuncer, 1998:119).

İdareler özel hukuk normları kapsamında sözleşmeler düzenleyebilirler. Bu tür sözleşmelerden kaynaklanan alacaklar 6183 sayılı Kanun kapsamında takip ve tahsil edilemez. Benzer şekilde idarelerin sebepsiz zenginleşme nedeniyle ortaya çıkan alacakları da özel hukuk hükümlerine göre takip ve tahsil edilir.

### 6.1. Akitten (Sözleşmeden) Doğan Alacaklar

İdare hukukunda sözleşme, belirli bir hukuki sonuç doğurmak amacıyla, idare ile ilgili özel kişinin karşılıklı ve birbirine uygun bir şekilde yaptıkları irade açıklamaları olarak tanımlanabilir. Genel olarak idare tarafından akdedilen bütün sözleşmelere “idarenin sözleşmeleri” adı verilmekte olup, bu sözleşmeler tabii oldukları hukuki rejim bakımından “idari sözleşmeler” ve “idarenin özel hukuk sözleşmeleri” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Devletin kamu ihale sözleşmeleri; su, elektrik vb. abonman sözleşmeleri; yap-işlet-devret sözleşmeleri gibi idarenin özel hukuk sözleşmeleri özel hukuka tabii olup, bunlardan kaynaklanan uyuşmazlıklar adli yargıda çözümlenmekte, buna karşılık imtiyaz sözleşmeleri; yer altı ve yerüstü servetlerin işletilmesine ilişkin sözleşmeler ve istikraz sözleşmeleri gibi idari sözleşmelerden kaynaklanan ihtilaflar ise idari yargıda çözümlenmektedir (Gözler, 2009, 449,450).

Danıştay’a göre, “bir sözleşmenin idari sözleşme sayılabilmesi için genellikle sözleşmenin taraflarından birinin idare olması, konusunun doğrudan veya dolaylı olarak bir kamu hizmetine ilişkin bulunması ve sözleşmenin özel hukuk sözleşmelerinde bulunması olanaksız olan bazı ayrıcalık ve üstün yetki unsurlarını ve hükümlerin kapsamı (Danıştay, E.1984/495)” gerekmektedir.

6183 sayılı Kanun’da sayılan idarelerin özel hukuk sözleşmelerinden doğan alacakları kamu alacağı olarak kabul edilmez. Ancak bu sözleşmeler idare hukuku tarafından düzenlenen idari sözleşmeler ise, kamu alacağı olarak değerlendirilir. Nitekim idari sözleşmeler, idare lehine doğacak alacakların idari usullerle tahsil edilmelerine imkân verirler. Bu nedenle bir kamu hizmetinin yerine getirilmesi için düzenlenmekte ve bu sözleşmelerden doğan kamu alacakları 6183 sayılı Kanun’a tabidir (Onar, 1960, s.1650).

Devletin, il özel idarelerinin ve belediyelerin, sözleşmeden, yani özel hukuktan kaynaklanan alacakları kamu alacağı niteliğinde sayılmaz. İdare sahip olduğu bir işyerini kiraya vermesi gibi kamu tüzel kişiliği sıfatıyla genel hükümler çerçevesinde özel hukuk sözleşmeleri yapabilir (Ağar, 2009, s.25). Bu sözleşmelerde taraflardan biri kamu tüzel kişilik olmasına rağmen sözleşme, Borçlar Kanunu hükümlerine tabidir<sup>28</sup>.

Devlet İhale Kanunu m.45’e istinaden açık artırma suretiyle satışı yapılan belediyeye ait taşınmazların, satış bedellerinin şartnamede belirlenen süreler içinde yatırılmayıp gecikmeli olarak yatırılması sebebiyle hesaplanan gecikme zammının 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre takibinin mümkün olmadığına yönelik olarak Danıştay, sözleşmeden doğan alacak dolayısıyla<sup>29</sup> ödeme emrinin düzenlenemeyeceğini ifade etmiştir. Buna göre, bu tür sözleşmeler idari sözleşme değil, idarenin özel hukuk sözleşmeleridir.

Kısaca ifade etmek gerekirse, idarenin her akdettiği sözleşme idari sözleşme olmadığı gibi, idarenin özel hukuk sözleşmesi de değildir. İdari sözleşmeler idare hukuku çerçevesinde düzenlenmekte olup, 6183 sayılı Kanun ile takip edilirler. Buna karşılık idarenin özel hukuk sözleşmeleri ise, özel hukuk kapsamında düzenlenmekte olup, özel hukuk hükümlerine göre takip edilir ve bu sözleşmelerden kaynaklanan alacaklar kamu alacağı olarak değerlendirilmez.

## 6.2. Sebepsiz Zenginleşmeden (Haksız Fiil ve Haksız İktisaptan) Doğan Alacaklar

Haksız fiil veya haksız iktisap nedeniyle bir kişinin mal varlığında ortaya çıkan artışa sebepsiz zenginleşme olup, haksız fiil veya haksız iktisaptan doğan alacaklar sebepsiz zenginleşmeden doğan alacaklar içinde değerlendirilir. Kanun'da belirtilen haksız fiil ve haksız iktisaptan doğan alacaklar medeni hukuk alanına girmektedirler (Çelik, 2002, s.27). Davranış, zarar, uygun illiyet bağı, kusur ve hukuka aykırılık unsurlarından oluşan haksız fiil, bir kişinin başkasına kusurlu ve hukuka aykırı fiil ile zarar vermesi iken (Eren, 1988, s.484; Önen, 1986, s.120; Ünlü, 1995, s.44); haksız iktisap, bir kişinin varlığının haklı bir sebep olmaksızın diğer kişinin varlığı aleyhine çoğalmasındır (Çelik, 2001, s.27; Önen, 1986, s.165; Ünlü, 1986, s.44). Yani haklı bir neden olmaksızın başkası aleyhine zenginleşmeyi ifade eder.

Gerek haksız fiil, gerekse haksız iktisaptan kaynaklanan sebepsiz zenginleşme nedeniyle bir kimse, devlet malına zarar vermiş veya devlet aleyhine zenginleşmiş ise, bu durumda ortaya çıkan alacak 6183 sayılı Kanun kapsamında kamu alacağı olarak nitelendirilemez. 818 sayılı Borçlar Kanunu m.61/1'e göre, haklı bir sebep olmaksızın başkaları aleyhine zenginleşen kişi, bu zenginleşmeyi karşı tarafa iade etmeye mecburdur. 2004 sayılı İİK m.47'de yer alan, "devletin bir akitten veya haksız bir fiilden doğan alacakları hakkında bu kanunun hükümleri cereyan eder" ifade, bu alacakların tahsil ve takibinin 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre yapılamayacağını kesin olarak ortaya koymaktadır.

Kamunun bir kimseye haksız veya yersiz yaptığı ödemeler açık hata nedeniyle yapılmış ise, yapılan ödeme her zaman geri alınabilir. Ancak açık hata nedeniyle fazla veya yersiz para alan kişi geri ödememe konusunda ısrar eder ise, bu durumda kişi hakkında özel hukuk hükümleri çerçevesinde tahsilat işlemi yapılır.

Ecrimisil, bir malın kullanılmasından doğan menfaatin para ölçüleriyle takdiridir (Devellioğlu, 2003, s.202). Ecrimisil 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu (DİK) m.75'de de tanımlanmıştır. Söz konusu düzenlemeye göre ecrimisil, devletin özel mülkiyetinde veya hüküm ve tasarrufu altında bulunan taşınmaz malları ve Vakıflar Genel Müdürlüğü ile idare ve temsil ettiği mazbut vakıflara ait taşınmaz malların, gerçek ve tüzelkişilerce işgali üzerine, doğan alacaklarıdır. Dolayısıyla ecrimisiller, devletin sebepsiz iktisaptan kaynaklanan alacakları olup, 6183 sayılı Kanun m.1'de belirtilen kamu alacakları arasında yer almaz. Ancak, DİK m.75/2'de yer alan, "ecrimisil alacağı işgalcinin rızası ile ödenmez ise AATUHK hükümleri uygulanır" atfı gereği, ecrimisil alacağı kamu alacağı gibi değerlendirilir (Çelik, 2001, s.31).

Sebepsiz zenginleşmeden doğan ecrimisil alacak, özel hukuk hükümlerine göre takip ve tahsil edilmesi gerekir iken, kanun koyucu kamu mallarının niteliği dolayısıyla korunmasında idari yöntemlerin uygulanmasını gerekli gördüğünden (Onar, 1960, ss.1650-1651; Açar, 2009, s.28) bu alacakların özel hukuk hükümlerine göre değil, kamu hukuku hükümlerine göre takip ve tahsil edilmesine gerek duymuştur.

## 7. Kamu Alacağı'nın Netleştirilmesi

1953 tarihinde çıkarılan 6183 sayılı Kanun'un 1. ve 2. maddesi irdelendiğinde, kamu alacakları;

- 6183 sayılı Kanun kapsamındaki kamu alacakları,
- 6183 sayılı Kanun'un kapsamı dışında olup, kamu alacağı gibi değerlendirilen alacaklar,

olmak üzere ayrıma tabi tutulabilir. 6183 sayılı Kanun kapsamındaki kamu alacakları, devlete, il özel idarelerine ve belediyelere ait,

- Vergi, resim, harç, mahkeme masrafları, vergi cezaları, para cezaları gibi asli alacaklar,
- Gecikme zammı, gecikme faizi, tecil faizi, haksız çıkma zammı, pişmanlık zammı gibi asli alacaklar üzerinden hesaplanan fer'i alacaklar,
- İdarenin özel hukuk sözleşmesinden ve sebepsiz zenginleşmeden doğanlar dışında kalan ve kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinden kaynaklanan alacaklar,
- Sayılan kamu alacaklarının takip masraflarından kaynaklanan alacaklar,

iken, 6183 sayılı Kanun'un kapsamı dışında olup kamu alacağı gibi değerlendirilen alacaklar,

- Mahiyetleri ne olsun özel kanunlarında 6183 sayılı Kanuna göre tahsil edileceği belirtilen alacaklar (parafiskal gelirler<sup>30</sup> gibi),

olmak üzere sınıflandırılabilir. Kamu alacağına yönelik mezkur düzenleme kavramı tespit etmiş, ancak kapsama yönelik çok geniş bir çerçeve çizmiştir. Kanuna göre, niteliği ne olursa olsun bir alacağın, özel kanununda tahsilâtın 6183 sayılı Kanun'a göre yapılacağına dair bir ifade söz konusu olur ise, bu alacak özel hukuka bağlı olarak 2004 sayılı Kanun hükümlerine göre değil, kamu hukukuna bağlı olarak 6183 sayılı Kanun'a göre kamu alacağı gibi değerlendirilerek tahsil edilecektir. Dolayısıyla kanun yapıcı, idarenin özel hukuk sözleşmesinden ve sebepsiz zenginleşmeden kaynaklanan alacakların dışında kalan alacakların tamamını "kamu alacağı gibi" haline getirebilir.

6183 sayılı Kanun'a göre, "kamu alacağı" ve "kamu alacağı gibi" olan alacakların tamamı idare hukuku içerisinde takip ve tahsil edilmez. Nitekim idarenin özel hukuk sözleşmelerinden ve sebepsiz zenginleşmelerden kaynaklanan alacakları 6183 sayılı Kanun'a göre değil, 2004 sayılı Kanuna göre takip ve tahsil edilir. Dolayısıyla devletin, il özel idarelerinin ve belediyelerin özel hukuk sözleşmelerinden ve sebepsiz zenginleşmeden kaynaklanan alacakları mutlak surette özel hukuk hükümlerine tabidir. Bu nedenle çalışmanın başında yer alan kamunun müdahil olduğu her alacak kamu hukuku içerisinde cebri icra hükümlerine göre takip ve tahsil edilir hipotezi doğru değildir.

Yasal düzenlemenin taşıdığı çelişki, bir taraftan idarenin taraf olduğu bazı alacaklar (özel hukuk sözleşmelerinden ve sebepsiz zenginleşmeden kaynaklanan alacakları) mutlak surette özel hukuka tabi olup, tahsilâtına ilişkin düzenlemelerle kamu alacağına dönüştürülemez iken; diğer taraftan özel hukuka tabi olsa bile özel kanunlarında yapılan bir düzenleme ile tahsilâta ilişkin olarak kamu alacağı vasfı kazanan alacakların mevcudiyeti, kamu alacağı'nın tam olarak kavranamamasına yol açmaktadır.

## 8. Sonuç

Kamu alacağı, devletin yükümü ya da borç ilişkisi sonucu idarî işlemlerle sağladığı kamu gelirleri olup, kamu hizmetinin yerine getirilmesinin mali kaynağı olduğundan imtiyazlı alacaklardandır. 6183 sayılı AATUHK, kamu alacaklarının takip ve tahsil esaslarını düzenleyen bir usul kodu olup, Kanunun devreye girmesi için kamu alacağının mahiyet ve miktar olarak kesinleşmesi zorunludur.

Bir alacağın 6183 sayılı Kanun kapsamında kamu alacağı olarak değerlendirilebilmesi için Devlete, il özel idarelerine veya belediyeye ait olması gerekmekte, ancak bu tek başına belirleyici ölçüt değildir. Kanunda ifadesini bulan idareler dışındaki kamu kuruluşlarına ait bazı alacaklar kamu alacağı niteliği taşısa bile, 6183 sayılı kanun kapsamına girmeyebilir. Kamu alacağının kapsamına, vergi, resim, harçlar gibi klasik kamu gelirlerinin yanı sıra gümrük ve tekel idarelerince tahsil edilen vergiler, cezalar, ecrimisiller, parafiskal gelirler, idari özel hukuk sözleşmelerinden doğan alacaklar ve fon gelirleri dahil edilebilir.

Yasa hükmüne göre kamu alacakları vergi, resim, harç, ceza tahkik ve takiplerine ait muhakeme giderleri, vergi cezaları ve para cezaları gibi asli; kamu alacağının aslının süresinde ödenmemesinden dolayı alınan gecikme zammı ve faizleri gibi fer'i alacaklardan oluşmaktadır. Ayrıca kamu hizmetinin uygulamasından kaynaklanan alacaklar da yasa kapsamında kamu alacaklarıdır. Bu alacaklar arasında belediyelerin tahsil ettiği yol, kanalizasyon ve su tesisleri harcamalarına katılma payları ile kambiyo satış primi gibi alacaklar yer almaktadır. Kanuna göre takip giderleri, koğuşturma ve yargılama giderleri de kamu alacağı olarak nitelendirilmektedir.

6183 sayılı Kanun'un 2 maddesinde yer alan düzenlemeyle, muhtelif kanunlarda Tahsili Emval Kanununa göre tahsil edileceği bildirilen her çeşit alacaklar hakkında da 6183 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanacağı ifade edilmekte olup, yeni çıkarılacak yasalarda bir alacağın Tahsili Emval Kanununa ve dolayısıyla 6183 sayılı Kanuna göre tahsil edileceğine yönelik hüküm söz konusu olur ise, bu alacak nitelik itibarıyla kamu alacağı olmasa dahi kamu alacağı gibi değerlendirilecektir.

Sebepsiz zenginleşmeden doğan alacaklar hem nitelik hem de takip ve tahsil açısından özel alacaklardır. Ancak sebepsiz zenginleşme alacağı olan ecrimisil alacakları istisnai olarak kamu alacağı gibi takip ve tahsil edilir.

Ekonomik ve sosyal gelişmeyle beraber kamu hizmeti ve dolayısıyla kamu alacağının içeriği zenginleşmektedir. 6183 sayılı Kanun'un 1. maddesi kamu alacağının mahiyetini sınırlı olarak tanımlamakta olup; devlete, il özel idarelere ve belediyelere ait alacakları kamu alacağı olarak nitelendirmekte, ancak bu alacakların bazılarının 6183 sayılı Kanun güvencesine sahip olabileceğini ifade etmektedir. Özellikle ekonomik ve sosyal hayattaki gelişmeler insana/topluma yapılan hizmetlerin çeşitlenmesine ve artmasına neden olmaktadır. Bu çerçevede ortaya çıkan alacakların imtiyazlı bir şekilde kamu alacağı olarak takip ve tahsil edilebilmesi için 6183 sayılı Kanun yasa yapıcılara açık kapı bırakmıştır. Buna göre özel kanunlarında 6183 sayılı Kanuna atıfta bulunan alacaklar mahiyetine bakılmaksızın kamu alacağına bürünecek veya kamu alacağı gibi kamu hukuku kuralları içerisinde takip ve tahsil edilecektir.

Kamu alacağına yönelik olarak ortaya çıkan çelişki, bir yandan idarenin taraf olduğu bazı alacakların (özel hukuk sözleşmelerinden ve sebepsiz zenginleşmeden kaynaklanan alacakları) tahsilâtının mutlak manada özel hukuk kurallarınca yapılmakta iken; diğer yandan, özel hukuka tabi olsa bile özel kanunlarında yapılan bir düzenleme ile tahsilâta ilişkin olarak kamu alacağı vasfı kazanan alacakların var olması, kamu alacağının tam olarak kavranamamasına neden olmaktadır. Kamu alacağının kapsamının netleştirilmesi gerekmekte olup, bu konuda özellikle, “Mahiyetleri Ne Olursa Olsun Özel Kanunlarında 6183 Sayılı Kanun’a Göre Tahsil Edileceği İfade Edilen Alacaklar” ifadesinin yeniden düzenlenmesi gerekir.

<sup>1</sup> 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun (I) Sayılı Cetvel'inde belirtilen Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri: 1) TBMM, 2) Cumhurbaşkanlığı, 3) Başbakanlık, 4) Anayasa Mahkemesi, 5) Yargıtay, 6) Danıştay, 7) Sayıştay, 8) Adalet Bakanlığı, 9) Millî Savunma Bakanlığı, 10) İçişleri Bakanlığı, 11) Dışişleri Bakanlığı, 12) Maliye Bakanlığı, 13) Millî Eğitim Bakanlığı, 14) Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, 15) Sağlık Bakanlığı, 16) Ulaştırma Bakanlığı, 17) Tarım ve Köyüşleri Bakanlığı, 18) Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 19) Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, 20) Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, 21) Kültür ve Turizm Bakanlığı, 22) Çevre ve Orman Bakanlığı, 23) Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, 24) MİT Müsteşarlığı, 25) Jandarma Genel Komutanlığı, 26) Sahil Güvenlik Komutanlığı, 27) Emniyet Genel Müdürlüğü, 28) Diyanet İşleri Başkanlığı, 29) DPT Müsteşarlığı, 30) Hazine Müsteşarlığı, 31) Dış Ticaret Müsteşarlığı, 32) Gümrük Müsteşarlığı, 33) Denizcilik Müsteşarlığı, 34) Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, 35) Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, 36) Devlet Personel Başkanlığı, 37) Özürlüler İdaresi Başkanlığı, 38) TÜİK, 39) Gelir İdaresi Başkanlığı, 40) DSİ Genel Müdürlüğü, 41) Karayolları Genel Müdürlüğü, 42) Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü, 43) Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü, 44) Tarım Reformu Genel Müdürlüğü, 45) Orman Genel Müdürlüğü, 46) Petrol İşleri Genel Müdürlüğü, 47) Basın-Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü, 48) Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, 49) Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü, 50) Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü, 51) Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, 52) Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı.

<sup>2</sup> Bir alacağın 6183 sayılı Kanun'a tabi olması onu, imtiyazlı alacak haline getirir. Nitekim 2004 sayılı İcra İflas Kanunu'nun 206. ve 207. maddesi gereği, tahsilâta ilişkin olarak kamu alacakları üçüncü sırada yer almakta olup; bir sıra önceki alacaklılar alacaklarını tamamen almadıkça sonra gelen sıradakiler alacaklarını tahsil edemezler.

<sup>3</sup> Tadat: sayma, sayı, birer birer söyleme, sayıp dökme, sayım (Devellioğlu, 2003, s.1013).

<sup>4</sup> Tahdid, tahdit, tahtit: hudut tayin etme, sınır çizme, sınırlama, çizgi ile belli etme, çizme. Devellioğlu, 2003:1023,1018).

<sup>5</sup> Paranın harcanmasında hiçbir fenalık olmamasına ve faydasız yere para verilmemesine köy muhtarı ve ihtiyar meclisi azaları göz kulak olurlar ve paranın harcanmasında fenalık ve yolsuzluk olduğu Hükümetçe anlaşılırsa kaza idare meclisinin hükmü ile Tahsili Emval Kanununa göre köy muhtarı ve ihtiyar meclisi azasının malları satılarak köylünün parası ödenir.

<sup>6</sup> Masrafa iştirak paylarını vermeyenler hakkında Tahsili Emval Kanunu hükümleri tatbik olunur.

<sup>7</sup> İçinde sari ve salgın hastalıklardan biri çıkan binalarla bitişik binalar sahipleri hastalığın izalesine hadim ve yayılmasına mani olmak üzere sıhhiye memurlarının gösterecekleri sıhhi mahzurları ıslaha mecburdurlar. Sahipleri yapmazsa Hükümet veya belediyelerce yapılıp, masarifi, maliye memurlarınca Tahsili Emval Kanununa tevfikan tahsil olunur.

<sup>8</sup> Değer pahalar müsavi taksitlerle beş yıl içinde vergi ile birlikte Tahsili Emval Kanununa göre tahsil olunur. İki seneye ait taksit ödenince gayrimenkul sahibi namına tescil edilir ve geri kalan taksitler için o gayrimenkul ipotekli olur.

<sup>9</sup> Bu Kanun hükümlerine aykırı hareket edenlere mahallî mülkî amir tarafından üçyüzelli Türk Lirası idarî para cezası verilir. Ziraat Vekilliginde tayin edilen çeşitlerden başka pamuk çeşitlerini veya karışığını ekenlerden bu ceza alınmakla beraber ilgili fen memurlarının verecekleri raporlar üzerine mahalleri idare heyetleri kararı ile tarlalarındaki pamuklar da masrafları kendilerine ait olmak üzere hemen sökülür ve yok edilir. Bu masraf, sahibi tarafından verilmezse Ziraat Vekilliği bütçesinden ödenir ve Tahsili Emval Kanununa göre kendisinden alınır.

<sup>10</sup> Bu madde mucibince Hükümetin almağa salâhiyetli olduğu paralar Tahsili Emval Kanunu hükümlerine göre istifa olunur.

<sup>11</sup> Hükümet, her türlü ithal ve ihraç maddelerine veya dahilde istihsal ve istihlak olunan maddelere prim verebilir ve bunlardan prim alabilir. Bu maddenin mucibince Hükümetin almağa salahiyetli olduğu paralar Tahsili Emval Kanunu hükümlerine göre istifa olunur.

<sup>12</sup> Koruma tarifeleri her sene koruma ve ihtiyar meclisleri tarafından mahallin örf ve adeti ile iktisadi vaziyetine ve taalluk ettiği arazinin verimine, mahsulün nevine veya hayvan cinsine göre tanzim olunur ... Koruma bedelleri her mahallin istihsal vaziyetlerine göre tesbit olunacak en müsait zamanda ve Tahsili Emval Kanununa göre tahsil olunur.

<sup>13</sup> Yardımla mükellef olacakların mali vaziyetlerinin müsait olması veya vücut sağlımlıkları şarttır. Belediye Encümenleri ve köy ihtiyar meclisleri tarafından tevzi olunan yardımı yapmaktan imtina edenlerden nakti yardımlar şehir ve kasabalarda belediyelerce Tahsili Emval Kanununa ve köylerde Köy Kanununun 66 ncı maddesi hükümlerine göre tahsil olunur.

<sup>14</sup> Tahsili Emval Kanunu mucibince yapılacak hacizlerde hazır bulunmak ve borçlarını tediyede temerrüt edenlerin mali iktidarları olup olmadığına dair ilmühaber vermek.

<sup>15</sup> Bu Kanun hükümlerine göre verilen idarî para cezaları 5326 sayılı Kabahatler Kanunu hükümlerine göre tahsil olunarak ilgili il özel idaresinin hesabına aktarılır.

<sup>16</sup> Genel Bütçeye gelir kaydedilmesi gereken idarî para cezalarına ilişkin kesinleşen kararlar, 21/7/1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil edilmek üzere Maliye Bakanlığınca belirlenecek tahsil dairelerine gönderilir. Sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idareler tarafından verilen idarî para cezaları, ilgili kanunlarında aksine hüküm bulunmadığı takdirde, Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre kendileri tarafından tahsil olunur. Diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından verilen ve Genel Bütçeye gelir kaydedilmesi gerekmeyen idarî para cezaları, ilgili kanunlarında özel hüküm bulunmadığı takdirde genel hükümlere göre tahsil olunur.

<sup>17</sup> Katılma payının hesaplanmasını, kesilmesini ve tahsilini yerine getirmeyen eksik kesen veya hiç kesmeyen tahakkuk, tahsil ve ödeme ile ilgili memurlar, saymanlar ve diğer sorumlulardan, bu paralar, yüzde 10 fazlası ile, 21/07/1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkındaki Kanun hükümlerine göre Maliye Bakanlığınca tahsil olunur.

<sup>18</sup> ... Murakabe heyetinin verdiği; a) İdarî para cezasına ilişkin kararlarına karşı Kabahatler Kanunu hükümlerine göre, ... kanun yoluna başvurulabilir.

<sup>19</sup> Trahom mücadeleye yönelik tedbirlere muhalefet edenler veya tedaviye icabet etmeyenler, Kabahatler Kanununa göre cezalandırılır

<sup>20</sup> Frengiyle mücadele tedbirlere riayet etmeyen ve tedaviye icabet eylemeyenler, Kabahatler Kanununa göre cezalandırılır.

<sup>21</sup> Defin ruhsatıyesini olmadan cenaze defnedilen mezar bekçileri veya ölü sahipleri Kabahatler Kanununa göre cezalandırılır.

<sup>22</sup> Müsaadesiz olarak bir şehir ve kasabadan diğerine ölü nakledenler Kabahatler Kanununa göre cezalandırılır.

<sup>23</sup> Her mutemet ön ödemelerden harcadığı tutara ilişkin kanıtlayıcı belgeleri, ...muhasebe yetkilisine vermek ve artan tutarı iade etmekle yükümlüdür. Süresi içerisinde mahsup edilmeyen avanslar hakkında ...6183 sayılı Kanun hükümleri uygulanır.

<sup>24</sup> Bu Kanuna göre gerçek ve tüzelkişiler hakkında hükmolunacak para cezalarıyla 1 inci maddeye göre alınan kararlar uyarınca tahsili gereken alacaklar hakkında 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümleri uygulanır

<sup>25</sup> Sağlık işletmelerinde koruyucu sağlık hizmetleri dışında teşhis, tedavi ve rehabilite edici hizmetler ücretli olup, sağlık işletmesince tahakkuk ettirilen masraflar ilgili kurumca ödenir. ... Bu maddenin uygulanmasında zaman aşımı ile ilgili hükümleri hariç 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun ve bu Kanuna dair mevzuat hükümleri uygulanır.

<sup>26</sup> Ödenmeyen dampa karşı vergi veya telif edici vergi, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre gümrük idarelerince kovuşturulur.

<sup>27</sup> Petrol hakkı sahibi, mali mükellefiyetlerinden her hangi birini ifa etmezse hakkında Amme Alacaklarının Tahsil Usulü hakkındaki kanunun hükümleri tatbik olunur.

<sup>28</sup> "...Bir kamu kurumunun veya idare örgütü içinde yer alan bir idari makamın idare hukuku alanında gördüğü faaliyetlerle ilgili olmayan, özel hukuk alanında sonuç doğuran, kara, işlem ve eylemleri de olabilir. Kamu kuruluşlarının idare hukuku ilkelerine göre, idari eylem veya işlem sayılmayan ve medeni veya ticari nitelikteki tasarrufları, haksız eylemleri, mallarının idaresi, özel hukuk içerisinde yapılan ekonomik ve ticari nitelikteki faaliyetleri, medeni veya ticari nitelikteki sözleşmeleri buna örnek olarak gösterilebilir. 1961 Anayasası'nın 114. (1982 Anayasası'nın 125.) maddesi, idarenin eylem ve



*işlemi, hangi alanda olursa olsun, daha açık bir deyimle ister kamu hukuku, isterse özel hukuk alanına girsin, bunlara karşı mutlaka yargı yolunun açık olacağını kesin olarak kurula bağlamıştır. Anayasanın bu kuralla açık tuttuğu 'yargı yolu'nun, kamu hukuku alanında idari yargı, özel hukuk alanında ise adli yargı olduğu bir açıklamayı gerektirmeyecek derecede belirgindir ...'* AYM, 25.05.1976, E.1976/1, K.1976/28.

<sup>29</sup> "... 6183 sayılı AATUHK'un 1.maddesine, .... akitten doğan alacakların takibinin 6183 sayılı Kanun kapsamında olmadığı açıklanmaktadır. Anılan Kanun kapsamı içinde bulunmayan uyuşmazlık konusu gecikme zammının tahsili için ödeme emri düzenlenmesi mümkün değildir..." Danıştay 9. D., 16.10.1991, E.1991/692, K.1991/2975; "...6183 sayılı Yasanın yukarıda sözü edilen 1. maddesi hükmünde, akitten haksız fiil ve haksız iktisaptan doğan alacakların anılan yasa kapsamına girmediği açıkça belirtildiğinden, uyuşmazlık konusu su ücretinin ödeme emri ile istenilmesine imkan bulunmamaktadır" Danıştay, 9. D., 14.05.1991, E.1990/1412, K.1991/1724. "...yılına ait asfalt bedeli ile katma değer vergisinin tahsili amacıyla düzenlenen ödeme emrinin iptali istemiyle açılan davayı; 6183 sayılı Kanunun 1. madde hükmünden açıkça anlaşılacağı üzere akitten, haksız fiil ve iktisaptan doğan alacaklar anılan Yasa kapsamına girmediğinden 6183 sayılı Kanun hükümlerine göre takip ve tahsilinin mümkün olmadığı, ..., davacı Belediye Başkanlığı adına davalı idareden satın aldığı asfaltın bedelini ödememesi üzerine tahsili amacıyla dava konusu ödeme emrinin düzenlendiğinin anlaşıldığı, bu durumda, yukarıda anılan Yasa kapsamında yer almayan asfalt bedelinin tahsili amacıyla düzenlenen ödeme emrinde isabet görülmemiştir" Danıştay 9. D., 26.01.2005, E.2004/1652, K.2005/1. Benzer şekildeki kararlar için, Danıştay, 10.D., 24.06.1993, E.1991/3917, K.1993/2687; Danıştay, 9.D., 28.02.1994, E.1993/3337, K.1994/1181.

<sup>30</sup> Parafiskal gelirler; kamusal teşekküller ile genel menfaatle ilgili kurumların finansmanını sağlamak amacıyla ya bizzat ilgili teşekküller veya idare tarafından, teşekküller lehine üyelerinden ya da hizmetlerinden faydalanan kimselerden alınan ve devlet bütçesinde yer almayan gelirlerdir. Parafiskalite kavramının bugünkü anlamıyla doğuşu liberalizmin yerini ve önemini devlet müdahaleciliğine bırakmasıyla başlamaktadır (Egeli, 2007, s.4). Parafiskal gelirlerin hukuki tanımı ilk ve ayrıntılı olarak Fransız hukukunda yapılmıştır. Fransız Danıştay, "Parafiskal gelirler, genel olarak ekonomik, mesleki veya sosyal bir amacın gerçekleştirilmesi nedeniyle belirli bir hizmetin yapılmasına ayrılmak üzere devlet tarafından konan, fakat gelirin ortaya çıkması koşullarına, matrahının ve oranının belirlenmesine, tahsil usulüne ve harcanış şeklinin kontrolüne ait konularda kısmen veya tamamen maliye ve bütçe mevzuatı dışarısında bırakılan zorunlu ödemelerdir" ifadesi ile parafiskal geliri tanımlamıştır (Edizdoğan ve Giray, 2007, s.9).

5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu m.37/3'e göre, süresi içinde ödenmeyen sosyal sigorta ve genel sağlık sigortası primleri, işsizlik sigortası primleri, idarî para cezaları, gecikme zamları, katılım payları Kurum alacağına dönüşür ve bu alacakların tahsilinde, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun ... uygulanır (RG: 20/05/2006: 26173).

## Kaynakça

- Ağar, S. (2009). *Vergi Tahsilâtından Kaynaklanan Uyuşmazlıklar ve Çözüm Yolları*, Ankara: Yaklaşım Yayınları.
- Akkaya, M. (2002). *Vergi Hukukunda Ekonomik Yaklaşım*, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Akmansu, M. (1954). *Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanunun Şerh ve İzahları*, Ankara: Örnek Matbaası.
- Anayasa Mahkemesi, 09.12.1994, E.1994/43, K.1994/42-2.
- Bayraklı, H. (2001). *Vergi İcra Hukuku*, Ankara: Afyon Kocatepe Üniversitesi Yayınları.
- Candan, T. (2006). *Kanuni Temsilcilerin Vergi ve Diğer Kamu Alacaklarından Sorumluluğu*, Ankara: Maliye ve Hukuk Yayınları.
- Çelik, B. (2002). *Kamu Alacaklarının Takip ve Tahsil Hukuku*, İstanbul: İş Bankası Kültür Yayınları.
- Danıştay 8.D., 16.01.1985, E.1984/495, K.1985/46.
- Danıştay, 9.D., 27/04/2006, E.2005/1656, K.2006/1622.
- Danıştay, 9.D., 18/11/2003, E.2001/665, K.2003/5171.

- Devellioğlu, F. (2003). *Osmanlıca - Türkçe Ansiklopedik Lûgat*, Ankara: Aydın Kitabevi.
- Edizdoğan, N., Giray, F. (2007). *Teoride ve Türkiye'de Parafiskal Gelirler*, Bursa: Ezgi Kitabevi.
- Egeli, H. (2007). *Parafiskalite ve Parafiskal Yükümlülükler*, İzmir: İlkem Ofset.
- Eren, F. (1998). *Borçlar Hukuku Genel Hükümler*, İstanbul: Beta Yayınları,
- Gelir İdaresi Başkanlığı. (2010). "6183 Sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun, Gerekçesi, Kanun Tasarısı ve Komisyon Raporları", İnternet Adresi: [http://www.gib.gov.tr/fileadmin/mevzuatek/gerekceler/6183/cilt\\_3\\_6183\\_sayili\\_kanun.pdf](http://www.gib.gov.tr/fileadmin/mevzuatek/gerekceler/6183/cilt_3_6183_sayili_kanun.pdf), (Erişim Tarihi: 09 Ağustos 2010).
- Gerçek, A. (2010). *Kamu Alacaklarının Takip ve Tahsil Hukuku*, Bursa: Ekin Yayınları.
- Gözler, K. (2009). *İdare Hukuku Dersleri*, Bursa: Ekin Yayınları.
- Gözübüyük, Ş. (2009). *Yönetim Hukuku*, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Karakoç, Y. (2007). *Genel Vergi Hukuku*, Ankara: Yetkin Yayınları.
- Kumrulu, A. (1981). Vergi İcra Hukukuna Kavramsal Bir Yaklaşım, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi Prof.Dr. Akif Erginay'a 65. Yaş Armağanı*, (Ed.) AÜHF, (ss.647-668). AÜHF Yayınları.
- Onar, S. (1960). *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, C.III, İstanbul: İsmail Akgün Matbaası.
- Öncel, M., Kumrulu, A., Çağan, N. (2006). *Vergi Hukuku*, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Önen, T. (1986). *Borçlar Hukuku*, Ankara: AİTİA Yayınları.
- Özay, İ. (1992). *İkinci Bine Kavuşurken Gün Işığında Yönetim*, İstanbul: Filiz Kitabevi,
- Özbalcı, Y. (2006). *Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Yorum ve Açıklamalar*, Ankara: Oluş Yayıncılık.
- Özmen, S. (1996). *Amme Alacaklarının Tahsil - Ödeme Kılavuzu*, İstanbul: Beta Yayınları.
- Şamlıoğlu, S., Özbalcı, Y. (1988). *Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun Yorum ve Açıklamaları*, Ankara: Feryal Matbaacılık.
- Şimşek, E. (1996). *Açıklamalar ve İçtihatlarla Amme Alacakları Tahsil Usulü Kanun Şerhi*, Ankara: Alfa Basım Yayımları.
- Tuncer, S. (1988). Teoride ve Uygulamada Kamu Alacağı, *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları Prof. Dr. Sevim Görgün'e Armağan*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları.
- Türk Hukuk Kurumu. (1944). *Türk Hukuk Lugatı*, Ankara: Türk Hukuk Kurumu Yayınları.
- Ünlü, C. (1995). *Açıklamalı-İçtihatlı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun*, Ankara: Seçkin Yayınları.
- Yılmaz, E. (1996). *Hukuk Sözlüğü*, Ankara: Yetkin Yayınları.
- Yılmaz, K. (2006). Kamu (Amme) Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Yasa Açıklama Yorum Yargı Kararları, Ankara: Ce-Ka Yayınları.