

METRO YAPIM GİDERLERİNİN GERİ ÖDEME USULLERİNDE YAPILMIŞ DEĞİŞİKLİKLERİN ANKARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ BAZINDA İNCELENMESİ

Bakanlar Kurulu'nun 25.10.2010 tarihli ve 2010/1115 sayılı Kararı'na dayanılarak Belediyeler tarafından yapım işleri Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığına devredilmiş olan metro ve şehir içi raylı ulaşım sistemleri proje giderlerinin yapım işi tamamlandıktan sonra proje maliyet bedelleri üzerinden Hazine ve Maliye Bakanlığına geri ödenmesi gerekmektedir. Geri ödemelerin usul ve esaslarında 2019 yılında bazı köklü değişiklikler yapılmıştır. Bu kapsamda, proje maliyet bedellerinin metro gelirleri yerine, her ay ilgili belediyenin genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılacak paylar üzerinden tahsil edilmesi ilkesi getirilmiş ve uygulamaya 2019 yılı Mayıs ayı itibarı ile başlanmıştır. Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı açıklamasında, **yapılan bu değişikliğin belediyelerin lehine olduğu** ifade edilmiştir.

Ancak bu açıklamanın gerçekleri yansıtmadığı, yeni düzenlemelerin hak ve adalete aykırı hükümler içerdiği, genel bütçe vergi gelirlerinden yapılması gereken %5 seviyesindeki kesintilerin yüksek olduğu, zira karşılığının eski/yeni tüm metro ve şehir içi raylı ulaşım sistemleri brüt gelirlerinin toplamları civarında olduğu; merkezi yönetimin yüklü proje maliyet bedellerini hızla tahsil etmek istediği, bu durumun tüm belediye hizmetlerini olumsuz etkileyeceği açıktır.

Sorunun büyüklüğü ve öneminin somut olarak anlaşılabilmesi için eski ve yeni düzenlemelere göre yapılacak tahsilât türlerinin mali sonuçları aşağıda karşılaştırılmakta ve böylece kamuoyunun aydınlatılması amaçlanmaktadır.

1- Ankara Büyükşehir Belediyesinde şehir içi raylı toplu taşıma sistem çalışmaları, bu konularda yetkilendirilmiş olan EGO Genel Müdürlüğü tarafından fiilen 1991 yılında başlatılmıştır.

Şehir içi raylı ulaşım sistemleri hatlarından:

- M1 Kızılay-Batıkent (14.661 m)
- A1 AŞTİ-Dikimevi (8.527 m)

hatları, belediye olanakları ile tamamlanarak 1996 ve 1997 yıllarında işletmeye alınmıştır.

Yapımı devam eden ve belediye olanakları ile bitirilemeyeceği anlaşılan,

- M2 Kızılay-Çayyolu (16.590 m)
- M3 Batıkent-Sincan (15.360 m)
- M4 AKM-Keçiören (9.220 m)
- A1 AŞTİ-Söğütözü (788 m)
- AKM-Kızılay (3.300 m)

hatlarının, yarım kalan işlerinin yapım işleri ise 26.09.2011 tarihli ve 655 sayılı KHK'nın 15'inci ve Geçici 5'inci maddeleri hükümlerine dayanılarak 25.04.2011 tarihinde düzenlenen protokollerle Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığına devredilmiştir.

Yapımı Bakanlığa devredilmiş hatlardan Kızılay-Çayyolu hattı 13 Mart 2014, Batıkent-Sincan hattı 12 Şubat 2014 tarihlerinde Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığınca EGO Genel Müdürlüğüne ve AKM-Keçiören hattı ise Büyükşehir Belediyemiz adına EGO Genel

Müdürlüğüne 5 Ocak 2017 tarihinde işletilmek üzere devredilmiştir.

2- 2010 yılında yapılan düzenlemeler ile yapım işleri Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığına devir edilmiş olan metro ve şehir içi raylı ulaşım sistemlerinin yapım giderlerinin proje maliyet bedelleri üzerinden Bakanlar Kurulu Kararına göre projeler tamamlanıp mülkiyet devri yapıldıktan sonra ödeneceği hüküm altına alınmıştır.

Ancak 17.01.2019 tarihli ve 7161 sayılı Vergi Kanunları ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunla Hazine ve Maliye Bakanlığına yapılması gereken geri ödemeler konusunda bazı değişiklikler yapılmıştır.

Bu bağlamda projenin bazı bölümlerinin işletmeye açılması halinde projenin tümünün tamamlanması/mülkiyetinin devredilmesi beklenilmeksizin borç ödemelerinin başlatılması; proje maliyet bedellerinin metro gelirleri yerine her ay ilgili belediyenin genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılacak paylar üzerinden tahsil edilmesi ilkesi getirilmiştir. Kesinti oranı 01.05.2019 tarihli ve 30761 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmış ve aynı gün yürürlüğe girmiş olan 1014 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı ile %5 olarak belirlenmiştir.

Anılan Cumhurbaşkanlığı Kararı uyarınca 2019 Mayıs ayından itibaren, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığınca yapımı üstlenilmiş olan metro ve şehir içi raylı ulaşım sistemleri proje maliyet bedelleri geri ödemeleri için Ankara Büyükşehir Belediyemizin genel bütçe vergi gelirleri payından %5 oranında kesinti yapılmaya başlanılmıştır.

3- Mevzuat değişikliği üzerine Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığınca yapılmış açıklamada; “Belediyelerin metro gelirlerine el konularak belediyelerin çalışamaz hale getirileceği” iddialarının gerçeği yansıtmadığı, yeni düzenlemeyle metro gelirlerinin tümüyle belediyelere bırakıldığı, borç ödeme işlemlerinin kolaylaştırıldığı, borçların vadesinin uzatıldığı değişikliğin yerel yönetimlere katkı sağladığı” ifade edilmiştir. (<http://www.uab.gov.tr/aciklama-214-basin-aciklamasi-sehir-ici-rayli-ulasim-sistemleri--metrolar-ve-bunlarla-ilgili-tesisler-hk-.html>)

Ancak bu açıklamalar gerçeği yansıtmamakta, kamuoyu hatalı bilgilendirilmektedir.

Bu hususlar aşağıda maddeler halinde özet olarak belirtilmiştir;

3.1-Metro ve şehir içi raylı ulaşım sistemleri yapım ve işletim işi bir kamu hizmetidir.

Metro ve şehir içi raylı ulaşım sistemlerinin yapım ve işletme maliyetlerinin çok yüksek olması sebebi ile söz konusu işler, özel sektörün ilgi alanı dışında kalmaktadır. Nitekim Ankara’da yapımı planlanan ilk hat olan Kızılay-Batıkent metrosunun Yap-İşlet-Devret yöntemiyle kurulan bir şirket aracılığıyla gerçekleştirilmesine yönelik 1989-1991 yılları arasında gerçekleştirilen denemeler/çabalar sonuç vermemiş, anahtar teslimi ihale yöntemine dönmek zorunda kalınmıştır.

Büyük maliyet gerektiren metro ve şehir içi raylı ulaşım sistemleri yapımını sadece yerel yönetimlerin kendi güç ve kaynakları ile de yerine getirmek mümkün değildir. Bu yüzden merkezi yönetimin özellikle metro hatlarının yapımı ve makine aksamının temini konularında belediyeleri maddi olarak desteklemesi gerekmektedir. Bu nedenle merkezi yönetimin, başta uygun koşullarla uzun vadeli kredi temini olmak üzere belediyelere yardımcı olması gerektiği açıktır.

3.2- Kamusal bir hizmet olan metro ve şehir içi raylı ulaşım sistemleri taşımacılığı kârlı bir sektör değildir. Bu işin kârlı olmamasının birçok nedeni bulunmaktadır.

Bu nedenlerden bazıları;

• **Toplu taşıma'nın bir "kamusal görev" olması ve kent halkının tümünün ekonomisini yakından ilgilendirmesi nedeniyle taşıma ücretlerinin tespiti sırasında maliyetler, kâr oranları gibi unsurlar yeterince dikkate alınmamaktadır.**

Oluşan maliyet artışları özel sektörde olduğu gibi fiyatlara kolaylıkla yansıtılmamaktadır.

Örneğin, metro bilet ücretleri son olarak 06.01.2017 tarihinde belirlenmiştir. Aradan geçen 2,5 yıl içinde ülkemizde hemen her şeye zam yapılmış olmasına rağmen metro bilet ücretlerinde bir artış yapılmamıştır.

• **Yasal düzenlemeler ve toplu taşımacılık hizmetlerinin gereği olarak, yolcuların bir bölümünden** (65 yaşını dolduranlar, gazi ve eşi, şehit dul ve yetimleri, harp veya vazife malulleri, sarı basın kartı sahipleri, emniyet ve jandarma personeli, belediye zabıtası, engelliler, Harcırah Kanununa göre memuriyet mahalli dâhilinde seyyar olarak vazife gören tahsildar, posta dağıtıcısı vb.) **ücret alınmamaktadır.**

• Öğrenci, öğretmen, 60 yaşını doldurmuş vatandaşlar vb. için de indirimli tarife uygulanmaktadır

• 2018 yılını kapsayan veriler dikkate alındığında, EGO Genel Müdürlüğüne ait otobüslerle seyahat edenlerin %27,7'sinin; metro ve şehir içi raylı ulaşım sistemleri hatlarında seyahat edenlerin ise %18,40'ının ücretsiz seyahat ettiği anlaşılmaktadır.

Yasadan kaynaklı olarak ücretsiz/indirimli tarifeden verilen taşıma hizmetleri karşılığında merkezi yönetim tarafından, özel halk otobüsü işletmecilerine otobüs başına aylık 1.330 TL destek ödemesi yapılırken benzer bir ödeme EGO'nun çalıştırdığı otobüsler için yapılmamaktadır.

Bunların EGO Genel Müdürlüğüne önemli bir maliyet yüklediği, EGO'nun bu yükü taşıyamayacağı, zarar edeceği açıktır. **Nitekim EGO, yıllardır sürekli zarar etmekte ve zararları Büyükşehir Belediyemiz tarafından sağlanan kaynaklarla finanse edilmektedir.**

3.3- Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığınca yapılan/tamamlanan metro ve şehir içi raylı ulaşım sistemleri proje maliyet bedellerinin geri ödemelerinde metro gelirlerinin %15'i yerine genel bütçe vergi gelirlerinin %5'i oranında kesinti yapılmasına ilişkin düzenlemeler gerçekleştirilen **Bakanlık ile EGO Genel Müdürlüğü arasında özel hukuk hükümleri kapsamında 25.04.2011 tarihinde imzalanmış protokoller yok sayılmıştır.**

Bu suretle sözleşme özgürlüğü engellenmiş, sözleşmeler tek yanlı değiştirilmiş, kazanılmış haklar göz ardı edilmiş, protokol düzenlenmesi sırasında kabul edilemeyecek ağır koşullar dayatılmış, sonuç itibariyle hukuka aykırı bir düzenleme yapılmıştır.

3.4- Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı tarafından yapılıp belediyelere projeler tamamlanmadan veya mülkiyet devri yapılmadan sadece işletilmesi amacıyla devredilip belediyeler tarafından işletilen metro ve şehir içi raylı ulaşım sistemleri proje maliyet bedellerinin geri ödemelerinde belediyeler arasında borç yükü yönünden bir ayırım yapılmamıştır.

Proje maliyet bedelleri, metro gelirleri dikkate alınmaksızın, genel bütçe vergi gelirlerinden %5 oranında kesinti yapılarak tahsil edilmeye başlanmıştır. Böylesi bir uygulama adil olarak tanımlanamaz.

Eşit/adil bir uygulama, ancak yapılacak kesintilerin metro gelirlerinin büyüklükleri ile orantılı tespit edilmesi halinde mümkündür. Aksi halde kısa mesafeli metro hattı yaptırmış (dolayısıyla borç miktarı fazla olmayan) belediyelerin borçlarını daha kısa sürede ödeyeceği, bunun da belediyelere merkezi yönetim tarafından verilmiş kısa vadeli kredi desteğinden öteye gitmeyeceği ve amaca hizmet etmeyeceği açıktır.

Belediyelerdeki metro hatları yapım işlerini de olumsuz etkileyecek bu uygulamanın hızla düzeltilmesinde yarar bulunmaktadır.

3.5- Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığınca yapılmış açıklamanın aksine metro yapım giderlerinin geri ödemelerinde genel bütçe vergi gelirlerinden %5 kesinti yapılması uygulaması belediyelerin lehine bir durum değildir.

Konunun yeterince incelenmeden açıklama yapılmış olduğu görülmektedir.

Bakanlık açıklamasındaki iddiaların aksine, merkezi idarenin, metro projelerinin ortalama 20-25 yıllık amortismanına tabi uzun vadeli yatırımlar olduğunu göz ardı ederek, metro gelir gider hesaplarıyla hiçbir bağlantı kurmadan hızlı bir şekilde ve kolay yoldan tahsil etmek istediği anlaşılmaktadır.

Bilindiği üzere genel bütçe vergi gelirinden ayrılan paylar, belediyelerin temel gelir kaynağıdır. Ankara Büyükşehir Belediyemizin 2018 yılında gerçekleşmiş genel bütçe vergi gelirleri toplamının 4.191.619.836 TL olduğu dikkate alındığında belediyemizin genel bütçe vergi gelirlerinin %5'i oranındaki kesinti yüzdesin yüksek bir meblağa karşılık geleceği açıktır.

Metro ve şehir içi raylı ulaşım sistemleri kârlı bir işletme olmayıp, her yıl sürekli zarar etmektedir. Taşınan yolcu sayısı yüksek olmasına karşın EGO Genel Müdürlüğünün ücretsiz/indirimli/aktarmalar nedeniyle 2018 yılında kişi başına taşıma ücreti, ortalama 1,70 TL olmuştur.

İşletmenin zararları her yıl Büyükşehir Belediyemiz tarafından sübvansede edilmektedir.

Bu yüzden Bakanlıkça halen tamamlanıp mülkiyeti devredilmemiş olmakla birlikte işletmesi belediyemize devredilmiş yeni hatlar bir yana, belediye tarafından yapılmış olanlar dâhil şehir içi raylı sistemlerin tümünün brüt gelirleri dahi genel bütçe vergi gelirlerinden kesilecek olan %5 kesinti tutarını ancak karşılayabilmektedir. Bu nedenle, **merkezi yönetimin belediyelerin metro gelirlerini tümüyle belediyelere bırakmış olduğu**, iddiası gerçeği yansıtmamaktadır.

Ankara Büyükşehir Belediyesinin genel bütçe vergi gelirlerinden %5 kesinti yapılması nedeniyle tüm metro ve şehir içi raylı ulaşım sistemleri mülkiyet ve işletmesini merkezi idareye devretmesi halinde %5 oranındaki yüklü kesintiden ve EGO Genel Müdürlüğüne yaptığı sübvansiyonlardan kurtulacağı için Büyükşehir Belediyemizin mali yönden daha avantajlı bir durumda olacağı anlaşılmaktadır.

Bu durum; aşağıdaki tabloda ayrıntılı olarak gösterilmiştir.

Tablo: Yapımı Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığınca Üstlenilmiş Metro ve Raylı Ulaşım Sistemleri Yapım Giderleri Karşılığında Ankara Büyükşehir Belediyesi Başkanlığınca (ABB), Hazineye Yapılması Gereken (Öngörülen) Borç Ödemeleri Hesapları

Yıllar	EGO BÜTÇE GERÇEKLEŞMELERİ (Milyon TL)				METRO/RAYLI SİSTEMLER (Milyon)				BAKANLIK TRF. YAPILMIŞ HATLARIN			ABB Genel Bütçe Vergi Gelirleri %5'i (Milyon TL)
	Gider	Gelir	Gelir/Gider Farkı	İç Borçl. (Bel. Trans)	Toplam Yolcu Sayısı	Ücretsiz Yolcu Sayısı	Gelir Top. TL	Gelirin %15'i TL	Yolcu Sayısı (Milyon)	Gelir Toplamı (Milyon TL)	Gelirin %15'i TL	
2015	699,40	691,20	-8,20	136,00	59,90	6,40	83,20	12,50	5,10	6,10	0,915	131,90
2016	668,30	548,20	-120,10	283,90	109,50	12,70	172,30	25,80	27,30	38,20	5,73	154,80
2017	768,00	571,60	-196,40	253,30	131,20	15,90	222,20	33,30	39,30	61,10	9,165	174,00
2018	1024,00	812,00	-212,00	345,20	138,30	16,50	233,20	34,98	44,50	70,70	10,605	210,00
2019*	1400,00	770,00	-630,00	630,00								226,50
2020*	1540,00	847,00	-693,00	693,00								249,10
2021*	1694,00	931,70	-762,30	762,30								274,00

*2019-2021 yıllarına ait gelir/gider, borçlanma ve vergi payları bütçe tahminlerine göre çıkarılmıştır.

Tablonun incelenmesinden de anlaşılacağı üzere;

Toplu taşıma hizmeti veren EGO Genel Müdürlüğü her yıl giderek artan oranda zarar etmekte, gelir ve giderler arasındaki fark belediyeden yapılan bütçe transferleri ile karşılanmaktadır. 2019 yılı bütçesine göre işletmenin 630 milyon TL zarar edeceği tahmin edilmektedir. Tek başına metro ve şehir içi raylı ulaşım sistemleri işletme faaliyetlerinde de -bazı yıllar kâr eden Ankaray hattı dışında- zarar edilmektedir. Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığınca yapılan/tamamlanan hatlarda taşınan yolcu sayısı ve dolayısıyla elde edilen gelir miktarları, toplam taşınan yolcu ve elde edilen gelirler içinde önemli bir pay oluşturmamaktadır. Raylı

sistem gelirlerinin büyük bölümünün belediye tarafından yapılmış hatlardan elde edildiği görülmektedir.

17.01.2019 tarihli ve 7161 sayılı Vergi Kanunları ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun öncesi dönemde geçerli olan düzenleme çerçevesinde belediyelerin borçlarına karşılık olarak brüt metro gelirlerinin %15'inin Hazine hesabına aktarılması suretiyle taksitler halinde ödenmesi yönteminin daha adil bir yöntem olduğu anlaşılmaktadır.

Zira 01.05.2019 tarihli ve 30761 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmış ve aynı gün yürürlüğe girmiş olan 1014 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı ile proje maliyet bedellerinin metro gelirleri yerine her ay ilgili belediyenin genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılacak paylardan %5 kesinti yapılarak tahsil edilmesi uygulamasının (oranın yüksekliği nedeniyle) belediyeleri çok zor durumda bırakacağı, belediyeleri ödeme gücünü içerisine sokacağı açıktır.

Konuyu somutlaştırmak bakımından, 2019 yılı rakamları henüz kesinleşmemiş olduğundan, 2019 yılında yapılan yasal düzenlemelere göre 2018 rakamları üzerinden bir hesaplama yapılacak olursa; proje maliyet bedellerini karşılamak için 2018 yılında Bakanlık tarafından yapılmış hatlar için metro gelirlerinden %15 kesinti yapılmış olsaydı Büyükşehir Belediyemiz tarafından Hazine ve Maliye Bakanlığına 10,6 milyon TL (70,7 milyon TL x 0,15) geri ödeme yapılması gerekirken, genel bütçe vergi gelirlerinden %5 kesinti halinde 10,6 milyon TL yerine bu tutarın yaklaşık 20 katı tutarına karşılık gelen 210 milyon TL ödenmesi söz konusu olacaktı.

2018 yılı gerçekleşmiş/kesin rakamlarına göre yıl içinde EGO Genel Müdürlüğü 212 milyon TL bütçe açığı vermiş, EGO Genel Müdürlüğüne Büyükşehir Belediyesinden 345,2 milyon TL borç verilmiş, şehir içi raylı sistemlerle 26 milyonu ücretsiz olmak üzere toplam 141,5 milyon yolcu taşınmış; 70,7 milyon TL'si Bakanlık tarafından yapılan hatlardan olmak üzere toplam 233,2 milyon TL gelir elde edilmiştir.

Diğer yıllara ait gerçekleşen veya tahmin edilen rakamlar üzerinden de benzer sonuçlara ulaşmak olanaklıdır.

Dolayısıyla %5 kesinti uygulamasının savunulacak bir yanının olmadığı, bu suretle Merkezi Yönetimin toplu taşımadan kaynaklanan tüm yükümlülüklerini belediyelerin üzerine bıraktığı, Merkezi Yönetimin toplu taşıma hizmetlerinin sorumluluğundan açıkça sıyrılmak istediği görülmektedir. Bu uygulamanın belediye hizmetlerini de olumsuz etkileyeceği, beklenmedik bu gelişmeler nedeniyle belediyelerin ödeme gücünü içine düşecekleri açıktır.

Belirtilen nedenlerle mevcut uygulamanın yerine getirilmesinde ve sürdürülmesinde büyük güçlükler bulunduğundan genel bütçe vergi gelirleri üzerinden %5 kesinti uygulamasından vazgeçilerek metro gelirlerinin dikkate alındığı eski sisteme dönülmesinde veya %5 kesinti oranının eski sisteme göre ödenmesi gereken tutara karşılık gelen makul seviyeye çekilmesinde zorunluluk bulunduğu, mevcut %5 kesintinin geçmiş yıllara göre 20 kat fazla olması nedeniyle makul oranın binde 2,5 (0,05/20) seviyelerinde olduğu değerlendirilmektedir.