



Belediyelerde Gayrimenkul Yönetimi: Ankara Büyükşehir Belediyesi Örneği

Sevilay BOSTANCI*

Ankara Üniversitesi

Yeşim TANRIVERMİŞ**

Ankara Üniversitesi

Harun TANRIVERMİŞ***

Ankara Üniversitesi

ÖZ

Kamu ve özel kuruluşlarda gayrimenkul ve varlık yönetimi kavramları önem kazanmakta, kurumsal gayrimenkul yönetim modelleri geliştirilmektedir. Ancak Türkiye’de başta belediyeler olmak üzere birçok kamu kurumunda gayrimenkul ve varlık yönetimi yapılarının bugüne kadar tam anlamıyla işlevsel olmadığı görülmektedir. Bu çalışmada öncelikle belediyelerde gayrimenkul ve varlık yönetimi konusu genel olarak ele alınmış, ardından Ankara Büyükşehir Belediyesi’nin (ABB) gayrimenkul varlıklarının ve gayrimenkul yönetiminin mevcut durumu ve sorunları analiz edilmiştir. Çalışmada ABB’nin 2021 yılı verileri kullanılarak değerlendirme yapılmış olup, Ankara Büyükşehir Belediyesi’nin mülkiyetinde ve yönetiminde bulunan gayrimenkullerin envanteri ve gayrimenkul bilgi sisteminin yapısı incelenmiş, bu çerçevede Belediye’nin gayrimenkullerinin edinimi, nitelikleri, hisse durumları, imar ve kullanım durumları ile gelişme imkânları değerlendirilmiştir. Emlak ve İstimlak Daire Başkanlığı ve belediyenin diğer ilgili birimlerinin idari kayıtları ve çalışanlarla yapılan yüz yüze görüşmelerin sonuçlarına dayanılarak gayrimenkul edinim, elde tutma ve elden çıkarma işlemleri ve sorunları incelenmiş, bu alanda yaşanan sorunlara yönelik çözüm önerileri katılımcı bir yaklaşımla sunulmuştur. Dinamik gayrimenkul envanter ve bilgi sistemlerinin olmaması, mülkiyet-edinim yöntemi-imar-kullanım-fiili durum ilişkisinin kurulamaması, insan kaynaklarının yetersizliği ve kurumsal gayrimenkul yönetim modellerinin olmaması gibi sorunlar belediyelerde başarılı bir gayrimenkul yönetimine imkân vermemektedir. Araştırma sonuçlarına göre, gayrimenkul ve varlık yönetim sistemi ile kurumsal gayrimenkul yönetim modeline ihtiyaç duyulduğu tespit edilmiştir.

Anahtar Kelimeler

Belediyelerde gayrimenkul edinimi, gayrimenkul yönetimi, gayrimenkul bilgi sistemi, varlık yönetimi ve Ankara Büyükşehir Belediyesi

* Doktora öğrencisi, Ankara Üniversitesi, Gayrimenkul Geliştirme Yönetimi Bölümü, svlybstnc@gmail.com, ORCID: 0000-0001-6930-4430

** Doç. Dr. Ankara Üniversitesi, Uygulamalı Bilimler Fakültesi, Gayrimenkul Geliştirme Yönetimi Bölümü, aliefendioglu@ankara.edu.tr, ORCID: 0000-0002-0859-7150

*** Prof. Dr. Ankara Üniversitesi, Uygulamalı Bilimler Fakültesi, Gayrimenkul Geliştirme Yönetimi Bölümü, tanrivermis@ankara.edu.tr, ORCID:0000-0002-0765-5347

Real Estate Management in Municipalities: The Case of Ankara Metropolitan Municipality

ABSTRACT

The concepts of real estate and asset management are gaining importance in public and private institutions, and corporate real estate management models are being developed. However, it is observed that the real estate and asset management structures in many public institutions, especially in municipalities, in Türkiye have not been fully functional so far. In this study, the subject of real estate and asset management in municipalities was first discussed in general and then, the current situation and problems of real estate assets and real estate management of Ankara Metropolitan Municipality were analyzed. The inventory of real estates under the ownership and management of Ankara Metropolitan Municipality and the structure of the real estate information system were examined, and in this framework, the acquisition, qualifications, share status, zoning and usage conditions of the real estates of the Municipality, as well as their possibilities for development, were evaluated. Based on the administrative records of the Real Estate and Expropriation Department and other relevant units of the municipality and the results of face-to-face interviews with the employees, real estate acquisition, holding and disposal transactions and problems were examined and solution proposals for the problems experienced in this area were presented with a participatory approach. Problems such as the lack of dynamic real estate inventory and information systems, the inability to establish the ownership-acquisition method-zoning-use-actual situation relationship, the inadequacy of human resources and lack of corporate real estate management models do not allow successful real estate management in municipalities. Based the results of the examination, the need for a real estate and asset management system and a corporate real estate management model has been established.

Keywords

Real estate acquisition in municipalities, real estate management, real estate information system, asset management and Ankara Metropolitan Municipality

Extended Abstract

In Türkiye, local administrations are public legal entities, the foundation principles of which are specified by law and the governing bodies are elected in order to meet the local common needs of the people of the province, municipality or village in accordance with Article 127 of the Turkish Constitution. for the fulfillment of municipal services, the acquisition of movable assets and real estate using financial resources necessity Municipalities can acquire real estate through various ways such as zoning implementation, expropriation, purchase, transfer, allocation, donation, consolidation, construction in return for flat or land, build-operate-transfer, restore-operate and transfer. There are deficiencies in the legal regulations regarding the acquisition, use and disposal of real estate in municipalities, exacerbated by the problems associated with lack of awareness of the mandatory provisions of the legislation and their implementation at local levels. In addition, municipalities do not have confidential real estate inventory records and it is observed that there are deficiencies in registration mechanisms as well. Due to these reasons, real estate and asset management

in municipalities does not fully work, and as a result, problems such as inadequacy for institutional development of municipalities and weak financial structure are encountered. Since the income sources of the municipalities are not sufficient, the sale of existing real estates is generally preferred to increase revenues. However, the use of methods such as establishing right of easement (particularly superstructure or construction rights), leasing, public-private cooperation, foreign grant and foreign credits remains limited.

The concepts of real estate and asset management are gaining importance in public and private institutions, and corporate real estate management models are being developed. However, it is observed that the real estate and asset management structures in many public institutions, especially in municipalities, in Turkey have not been fully functional so far. In this study, the subject of real estate and asset management in municipalities was first discussed in general and then, the current situation and problems of real estate assets and real estate management of Ankara Metropolitan Municipality were analyzed. The inventory of real estates under the ownership and management of Ankara Metropolitan Municipality and the structure of the real estate information system were examined, and in this framework, the acquisition, qualifications, share status, zoning and usage conditions of the real estates of the Municipality, as well as their possibilities for development, were evaluated. Based on the administrative records of the Real Estate and Expropriation Department and other relevant units of the municipality and the results of face-to-face interviews with the employees, real estate acquisition, holding and disposal transactions and problems were examined and solution proposals for the problems experienced in this area were presented with a participatory approach. Problems such as the lack of dynamic real estate inventory and information systems, the inability to establish the ownership-acquisition method-zoning-use-actual situation relationship, the inadequacy of human resources and lack of corporate real estate management models do not allow successful real estate management in municipalities. Based the results of the examination, the need for a real estate and asset management system and a corporate real estate management model has been established.

Local governments (municipalities) own a large number of real estate properties and real estate plays an important role for institutions in service delivery. The range and types of real estate owned by local governments vary. Real estate is held in the asset structure of municipalities for different reasons and there are different ongoing management objectives related to its ownership and use. As an asset, real estate has some unique characteristics and is multifaceted. While there are both strategic and operational considerations related to its management, strategic considerations have become a thing of the past, neglected in comparison to day-to-day operational issues. Asset management as a discipline focuses on these neglected strategic considerations (Phelps,2009). Local governments need real estate to fulfill their service delivery obligations.

Failure to consider real estate as a strategic resource, the Audit Commission's (1998) report on local government real estate management states that local governments have adopted a largely passive approach to real estate management and tend to focus on service delivery rather than resource issues. Local administrations are required to create an inventory list of the real estates under their management and ownership in accordance with the provisions of the "Public Financial Management and Control

Law No. 5018 and the Municipal Law No. 5393” and make their accounting records accordingly. According to Law No. 5393, municipalities have the duties and powers such as allocating, bartering, leasing, or renting, expropriating, selling, buying immovable properties, establishing limited real rights on them, etc. within the boundaries of the municipality and adjacent areas. In order for municipalities to acquire immovable properties through various methods, to manage them, to generate income and to create resources for the common needs of the neighborhood by disposing of them when necessary, it is mandatory to establish an effectively functioning immovable property information system and to include information on the zoning characteristics, physical characteristics and monetary values of immovable properties in this system.

It is seen that local governments (municipalities) are not able to establish proper real estate management and as a result, the financial structures and institutional development of municipalities are adversely affected due to reasons such as not knowing the legislation on real estate acquisition, use and disposal etc. in local governments (municipalities), insufficient legislation, insufficient human resources, lack of experienced personnel, lack of inspections and improper registration system and real estate inventory. In line with the indicators shown in the strategic plans of the municipalities, there is an obligation to include real estate development experts in the structuring of the legal consultancy, zoning and urbanization, business and subsidiaries, real estate and expropriation, financial services units by creating norm staff. Universities can offer courses on this subject in order to solve these human resources problems. The Department of Real Estate Development and Management at Ankara University offers undergraduate, graduate and doctoral education and it is obvious that it will make a significant contribution to local governments (municipalities).

In order to increase the own revenues of local governments, instead of selling real estate directly, practices such as the establishment of overriding rights and leasing etc. should be preferred and foreign aids and credits such as European Union financial aids should be utilized. In order to realize such practices and increase own revenues, a real estate management system should be established and care should be taken to employ real estate development and management experts in units such as zoning and urbanization, real estate and expropriation, financial services, etc. in municipalities, and in this context, it is deemed necessary to make the necessary arrangements in the legislation, primarily the Municipal Law No. 5393. By increasing the opportunities for the employment of real estate development and management experts in municipalities, it will be possible to increase the quality and speed capacity of municipalities in service delivery by developing projects and resources in municipalities.

Giriş

1982 Anayasasına göre; “yerel yönetimler (mahalli İdareler); “il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir”. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanuna göre; “Büyükşehir belediyesi: Sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi” olarak ifade edilmektedir.

Gayrimenkul ve varlık yönetimi, dünya çapında daha geniş eğilimlerin bir parçası olarak kendine özgü bir disiplin olarak ortaya çıkmıştır. Özel sektörde işletmeler küreselleşmeye ve rekabete karşı daha yüksek verimlilik ve gözden geçirilmiş iş süreçleri oluşturulmuştur. Kamu sektörü, özel sektör uygulamalarını artırarak bu reformları uygulamıştır. Her iki sektörde de gayrimenkul, örgütsel hedeflere ulaşmak için kullanılabilir stratejik bir kaynak olarak giderek daha fazla önem kazanmıştır. Özel sektörde Kurumsal Gayrimenkul Yönetimi (CREAM) ayırt edici bir özellik olarak ortaya çıkmış daha önce çok bilinmeyen bu disiplin kamu sektöründe varlık yönetimi hem ulusal hem de belediyeler düzeyinde takip edilmektedir.

Varlık yönetimi uygulaması dünya genelinde tekdüze gelişmemiştir. Avustralya, Yeni Zelanda ve Birleşik Krallık varlık yönetiminde, güçlü ve ulusal hükümet tarafından desteklenen en gelişmiş ülkeler olarak algılanmaktadır. Bu desteğin eksik olduğu ülkelerde varlık yönetimi uygulamaları ya hiç gelişmemiş ya da çok az gelişmiştir. Uzmanlar, gelişmekte olan ülkelerde varlık yönetiminin neredeyse hiç var olmadığını savunmaktadır. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasında farklı tarihsel ve kurumsal bağlamlar bulunmaktadır (Phelps, 2009; Phelps, 2011).

Yerel yönetimler, tüm ülkelerde kamu yönetiminin önemli bir unsuru ve temel amacı, Hentschel & Utter (2006)’ın belirttiği gibi vatandaşların yararına bazı kamu hizmetlerini sunmaktır. Kökeni ne olursa olsun, yerel yönetim biçimi herhangi bir modern demokratik devletin gerekliliğini savunmaktadır. Yerel yönetimler, bir ulusun sosyal ve ekonomik süreçlerinin etkin bir şekilde yönetilmesini sağlamak için gereklidir. Bu tür süreçler o kadar karmaşık ve çeşitli olup kontrol edilemeyecek bir tek bir merkezi güç odağı ve dolayısıyla yerel yönetim aracılığıyla karar vermenin ademi merkezîyetçiliği gereklidir.

Bu nedenle yerel yönetimler, kamu hizmetlerinin etkin bir şekilde yönetilmesini sağlayan kamu yönetimini optimize etmek için gereken bir yapıdır. Yerel yönetimlerin yasal dayanağı, işlevleri ve yapısı bakımından ülkeler arasında farklılıklar gösterebilirken kamu yönetimi konusunda seçilmiş organlar aracılığıyla uygulanan bir dizi yerel kararlar ile ilgili ortak bir amaç öne sürmektedir. Yerel yönetimler topluma en yakın yönetim birimidir ve “genel olarak devlet ve toplum arasında bir bağlantı” sağlamaktadır (Danielian, 2002). Türkiye’de il özel idareleri, belediyeler (büyükşehir belediyeleri dahil) ve köyler olmak üzere üç tip mahalli idare bulunmakta olup, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile il özel idarelerinin; 5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediyelerin; 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile büyükşehir belediyelerinin; 442 sayılı Köy Kanunu ile de köylerin hukuki statüsü, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esasları düzenlenmiştir. Yerel yönetim olgusu, gelişmiş ülkelerde endüstri devriminin ortaya çıktığı ve modern anlamdaki yerel yönetim örgütlenmesinin hayata geçirildiği 18 ve 19. yüzyıllarda başlamış olup ekonomik ve toplumsal değişmeye paralel bir gelişme izlemiştir (Berk, 2003: 49-50).

Burns vd. (2002), yerel yönetimlerin gayrimenkulleri ile ilişkili gizli bir sosyal ve ekonomik maliyet önermektedir. Gayrimenkullerde konseyler aracılığıyla hizmetlerin sağlanması, daha geniş topluluk altyapısının bir parçasıdır. Gayrimenkuller kötü durumdadır ise, kötü bakım görmüşlerse veya yıkık görünüyorsa, insanlar ve işletmeler uzaklaşmak isteyeceklerdir.

Dünya Bankası’nın belediye varlık yönetimi stratejik raporunda, yerel yönetimin dinamik, çeşitli ve sürdürülebilir bir şekilde hizmet ettiği toplulukların genel refahının kısmen kendi altyapılarının etkin yönetimine bağlı olduğunu belirtmektedir. Sadece bu nedenlerden dolayı bile belediyelerde gayrimenkul yönetimi ele alınması gerekli önemli konulardan biridir (Anonymous, 2022).

Kaganova & McKellar (2006)’ın belirttiği gibi yerel yönetimler çok sayıda gayrimenkul sahibi olup belediyelerin gayrimenkulleri kamu servetinin önemli bir parçasıdır. Kaganova vd. (2003), bazı şehirlerde gayrimenkullerin %90’ının yerel yönetime ait olabileceğini ve gayrimenkul sayısının çok daha düşük olduğu yerlerde bile, yerel yönetimlere ait çok sayıda gayrimenkul varlıklarının bulunduğunu belirtmektedir.

İngiltere’de yerel yönetimler, ulusal hesapların %58’ne, toplam kamu sektörü sabit varlıklarının 658 milyar sterlinine sahiptir. “Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (2005)”in raporunda İngiltere’de 220 milyar sterlinin üzerinde işletme varlığına sahip yerel yönetimlerde, konut dışı arazi ve binaların bu toplamın 92 milyar sterlinini oluşturduğu belirtilmektedir (Lyons, 2004).

Belediyelerin gayrimenkulleri hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde servetin önemli bir bölümünü oluştururken, belediyelerde gayrimenkul yönetimi konusuna çok fazla önem verilmemiştir. Geçmişte gayrimenkul

“gizli bir kaynak” olmuş ve Audit Commission (1998 & 2000), Carter (1999 & 2000), Kaganova (2003) ve Fernholz & Fernholz (2006) gibi yazarlara göre belediyelerde gayrimenkul yönetimi ihmal edilmiştir. Gayrimenkul, stratejik bir kaynaktan ziyade likit olmayan, sabit bir varlık olarak görülmüştür.. Carter (1999 & 2000)’a göre, çok az yönetici yönetim konusuna ilgi duymuş ve gayrimenkulün maliyeti, değeri ve performansı hakkında yaygın bir bilgi eksikliği bulunmaktadır. Benzer şekilde, gayrimenkul yönetimi, stratejik kaynaktan ziyade operasyonel olan kurumsal ve hizmet hedeflerine tesadüfi bir teknik destek hizmeti şeklinde görülmüştür. Bununla birlikte, gayrimenkul yönetimi olgusu değişmekte ve son zamanlarda yerel yönetimlerin temel sorumlulukları için daha önemli olarak görülmektedir. Bu değişim, ortaya çıkan varlık yönetimi disiplininde de görülmektedir. Bu değişimin doğası, yerel yönetimlerde gayrimenkul yönetiminin geleneksel bir “paternalist yönetim” rolünden portföyünün bir başka “ticari sömürüsüne” dönüştüğü anlamına gelmektedir. Bu durum gayrimenkulün giderek artan bir şekilde “kamu yararı” yerine stratejik bir kaynak ve “üretken bir varlık” olarak tanındığını gören eğilimin göstergesidir (Phelps, 2009). Bu çalışmada belediyelerde gayrimenkul ve varlık yönetim kavramları incelenerek, Örnek olay olarak Ankara Büyükşehir Belediyesi’nde (ABB) gayrimenkul ve varlık yönetimi analiz edilmiştir.

Literatür Araştırması

Belediyelerde gayrimenkul ve varlık yönetimi konularında literatürde yayınlanmış yayın sayısının sınırlı sayıda olduğu dikkat çekmektedir. Özellikle Türkiye ölçeğinde bakıldığında bu konuda yayın bulunmadığı gözlenmiştir. Deripark ve Google Akademik (Google Scholar) incelenmiş olup buradaki yayın ve indeksler taranmıştır. Literatür taramasında daha önceden belirlenmiş olan anahtar kelimeler yazılarak göz atma ve arama yöntemleri kullanılmıştır. Geleneksel literatür tarama tekniği kullanılarak öncelikle başlıklar taranmış, daha sonra özetler ve makaleler taranmıştır. Diğer ülke örneklerinde seçilmiş yayınlar Tablo 1’de özetlenmiştir.

Tablo 1. Konu ile ilgili literatür özeti.

Yazar Soyadı/ Basım Yılı	Yayın Adı	Konu ile ilgili temel öneri, tespitler ve sonuçlar
Ladu (2020)	İtalya'da kamu gayrimenkullerinin yönetimi, kavramsal bir çerçeve için öneriler	Belediyelerin bilgi elde ederken ve geliştirirken birçok zorlukla karşı karşıya kaldığı İtalya'da ve çoğu yerde gayrimenkul envanteri için bilgi oluşturulmasında eksiklikler bulunmaktadır. Bu çalışmanın temel amacı, kamu gayrimenkul yönetimi kavramı (PREM)'i destekleyecek bir şehir kontrol paneli için kavramsal bir çerçeve tanımlamaktır. Şehir gösterge tablosunun, gayrimenkul verilerini toplayabilen, haritalayabilen ve kataloglayabilen, güncelleyebilen ve paylaşabilen bir bilgi, yönetsel ve katılımcı araç olduğu anlaşılmaktadır. Söz konusu çalışmada PREM'in kentsel yönetim politikalarına entegrasyonunu desteklemek ve vatandaşları ve özel yatırımcıları kentsel dönüşüm projelerine dahil etmek için kullanılabilmesi savunulmuştur.
Klumbyte et al. (2020)	Belediye konutları için tesis yönetim modelinin geliştirilmesi ve uygulanması	Belediye gayrimenkullerini yönetmek için bir yöntem geliştirilmiştir. Geliştirilen model binalar için gereksinimler sisteminin, binaların belirlenen gerekliliklerinin, binaların ilgili gerekliliklere uygunluğuna göre derecelendirilmesini ve gayrimenkul (yeniden) yönetiminin alternatif olanaklarına ilişkin karar alma sürecinin değerlendirilmesini ve uygunluğunun değerlendirilmesini kapsamaktadır.
Trojanek (2014)	Konut stok yönetimi kapsamında belediye görevlerinin yürütülmesi; Poznan şehri vaka çalışması	Kamu sosyal konutları alanında belediyelerin yasal görevlerini üstlenen ticari şirketlerle bütçe birimlerinin değiştirilmesinden ve insanların konut ihtiyaçlarının karşılanabilmesi için doğru koşulların sağlanmasından belediye için potansiyel faydalar ve koşullar tartışılmaktadır. Konut da dahil olmak üzere belediye gayrimenkul stoğu, belediye tarafından yasal görevlerin yerine getirilmesi sürecinde bir varlık yapısı olarak hizmet vermektedir.
Vermiglio (2011)	İtalyan belediyelerinde kamu gayrimenkul yönetimi: güncel sorunlar ve uygulanabilir çözümler	Araştırma kapsamında yer alan teorik bir çerçeveyi tanımlamakta bir gayrimenkul varlık portföyünün stratejik yönetimini etkileyen "temel değişkenleri" göz önünde bulundurmaktadır. Çalışmadan elde edilen sonuçlar, belediyelerin gayrimenkul varlıklarının yönetiminde halen bazı eksikliklerin bulunduğunu ve benimsenen stratejilerin, başta kısa vadeli siyasi ihtiyaçlara ve bütçe kısıtlamalarına cevap olmak üzere, orta ve uzun vadede finansal, ekonomik ve sosyal geri kalmışlığın ön analizine odaklanmadığını göstermektedir. Diğer Avrupa ülkelerinde geliştirilen deneyimlerin aksine, İtalya'da asıl cevap, "ilk en iyi çözüm" olarak kabul edilen gayrimenkul varlıklarının elden çıkarılması olduğu sonucuna varılmıştır.

Pallis et al. (2014)	Finansal araç olarak belediyelerin gayrimenkul yönetiminin gelişimi; ampirik bir araştırma	Belediye gayrimenkulünün, kamu yararı yerine ölçülebilir ve tahmin edilmesi zor getirilerin (sosyal faydalar dahil) bir kombinasyonundan oluşan bir varlık olduğu belirtilmektedir. Araştırmanın ana konusu olan bu kapsamda ortaya çıkan iki önemli sorusu; Bugün belediyelerin kullandığı finansman araçları nelerdir? Belediyelerin bugün kullanmak istediği finansman araçları nelerdir? Araştırmada kullanılan örneklem düzeyinde, yani Yunanistan'daki tüm belediyeler gibi yukarıdaki sorular üzerinde şimdiye kadar hiçbir araştırma yapılmamıştır. Makalede bu konuların tartışılması amaçlanmaktadır. Makalede gayrimenkul yönetiminin literatür taraması ve ampirik bir araştırmacının metodolojisinin kurulmasının ardından, Yunanistan'daki belediyelerin vatandaşlarına yapılandırılmış anket yoluyla sorular sorulmuştur. Makalede sonuç olarak, Yunanistan'daki belediyeler tarafından kullanılan finansal araçların, çeşitli kaynaklardan sağlanan finansman planları ile ilgili olduğu savunulmaktadır. Yunanistan'daki şehirlerin fiilen kullandıkları bu finansman kaynaklarının dışında, bu araştırma belediyelerin kullanmak istedikleri finansman kaynaklarını da araştırmıştır.
Feschiyan et al. (2013)	Belediye taşınmazlarının mali analizinde değerlendirme esasları ve muhasebe sistemi girişleri	Belediye gayrimenkulünün muhasebeleştirilmesi için kavramsal bir çerçeve sunmakta ve ilgili bir gösterge sistemini tanımlamaktadır. Bu çerçevenin geliştirilmesi, etkin gayrimenkul yönetimi için önemli bir ön koşul olarak görülmektedir. Bilginin eksikliğinin veya yetersiz erişilebilirliğinin üstesinden gelmeyi ve böylece stratejik bir bağlamda başarılı belediye gayrimenkul yönetimini sağlamayı amaçlamaktadır. Belediye gelirleri ve maliyetleri ile ilgili göstergeler mevcut ve önerilen olarak sınıflandırılmıştır. Mevcut göstergeler kamuda uluslararası muhasebe standartları ile tanımlanmış olup, bunların bir kısmının muhasebe sistemi girdileri olarak finansal analize dahil edilmeye uygun olduğu değerlendirilmektedir. Önerilen göstergeler, belediye gayrimenkulünün daha düşük bir ayrışma düzeyinde ayrıntılı bir analizini yapmak için uygun olduğunu göstermektedir. Belediye gayrimenkulünün değerlendirilmesi için muhasebe göstergelerine odaklanılmıştır. Bazı temel muhasebe kavramlarına değinilerek, bir muhasebe değeri, bir defter değeri, bir piyasa değeri, birikmiş amortisman, varlık ve hizmetlerin satışından elde edilen gelirler, ekonomik unsurlara göre maliyetler, gelecek dönemlerden elde edilen gelirler ve gelecek dönemlere ilişkin maliyetler ve diğer hizmet ve mal satışından sağlanan gelirler ve diğer mal ve hizmetlere ilişkin maliyetler açıklanmıştır. Makalede Güneydoğu Avrupa'daki 6 adet belediyenin muhasebe sistemlerinin kısa bir karşılaştırmalı analizi yapılarak, sonuçta tanımlanan "iyi uygulamalar" vurgulanmıştır.

Simons, (1993)	Kamu gayrimenkul yönetimi kurumsal uygulamanın kamu sektörüne uyarlanması; Cleveland, Ohio örneği	Kurumsal yönetim uygulamalarının kamu sektörüne uyarlama potansiyeline odaklanarak kamu gayrimenkul yönetimi konusunu ele almaktadır. Araştırma, İsveç'teki ABD'li gayrimenkul dışı şirketler ve kamu kurumları arasında gayrimenkul yönetimi uygulamaları ve karar verme ile ilgili literatürünün gözden geçirilmesiyle başlamakta ve anket uygulanmaktadır. Makale ayrıca Cleveland, Ohio Metropol Bölgesindeki 21 belediyede gayrimenkul yöneticisinin yaptığı bir anketin ön sonuçlarını da rapor etmektedir. Mevcut kamu gayrimenkul yönetimi uygulaması analiz edilmiş ve özel sektör yönetimi ile ilgili mevcut durum anket sonuçları ile karşılaştırılmıştır. Konular arasında gayrimenkul fonksiyonunun organizasyonu, bilgi yönetimi, karar kuralları ve politikaları ile kalkınma faaliyetleri yer almaktadır. Seçilmiş özel gayrimenkul ile ilgili karar verme ve yönetim uygulamalarının kamu sektörüne uygulanmasının yapılabilirliği araştırılmaktadır. İlk sonuçlar, ankete katılan belediyelerin leasing ve ortak kalkınma gibi birçok gayrimenkul uygulamalarına katılmalarına karşın, bu faaliyetleri finansal olarak değerlendirecek karar mekanizmasına sahip olmadıklarını göstermektedir. Kamu kurumlarının gayrimenkulü yönetme şeklini geliştirmeye yönelik bir yaklaşım ortaya konmuştur.
Constantin et al. (2018)	Belediye gayrimenkulleri ve kamu yönetiminin zorlukları; Romanya örneği	Romanya'da şehirlerin sahip olduğu gayrimenkuller üzerine odaklanarak, mevcut belediye gayrimenkul (MRP) yönetim sisteminin hem genel şehir koşulları hem de kurumsal ve örgütsel çerçevenin özellikleri ile birlikte değerlendirerek sorunları ortaya çıkarmayı amaçlamıştır. Gelişmekte olan ülkelerde, yeni kamu yönetiminin kamu hizmetlerinin verimliliği, etkinliği ve kalitesi ile ilgili gerekliliklerine dikkatle uyulması koşuluyla, yerel gelir kaynaklarına yönelik acil ihtiyaçlar için fazla gayrimenkulün kullanılmasının alternatif olabileceği savunulmaktadır. Bu bağlamda, bu varlıkların etkin kullanımı için belediye düzeyinde bir MRP planının, bir MRP stratejisinin ve bir MRP biriminin varlığının önemine işaret eden çalışma hipotezini doğrulayan parametrik olmayan istatistiksel testlerin izlendiği anket çalışması yapılmıştır. Tanımlanan sorunlara bazı uygulanabilir çözüm önerileri de formüle edilmiştir.
Rasolonjatovo et al. (2015)	Aktif varlık yönetimi; Madagaskar belediyelerinde fizibilite	Madagaskar'da kamu varlıklarının yönetimi konusunu çalışmıştır. Gelişmekte olan ülkelerin varlık yönetimi hakkında çok az yayın yapılmıştır. Etkin varlık yönetimine ilişkin mevcut düşünce açıklanmakta ve Madagaskar'da iki belediyeyi içeren bir vaka çalışması anlatılmaktadır. Bu belediyelerde gelire odaklanan batı tarzı bir aktif varlık yönetimi modeli uygun olmasa da, belediyelerin varlık yönetimi departmanları ve liderleri geleceğe daha yakından bakabilirse büyük faydalar olacağı sonucuna varılmaktadır.

Constantin et al. (2012)	Güneydoğu Avrupa kentlerinde etkin belediye gayrimenkul yönetimi, kayıt sorunları; Bükreş Belediyesi örneği	Kavramsal bir çerçevenin formüle edilmesine odaklanmakta ve etkili bir stratejik yönetimin temellerini atmak için belediye gayrimenkullerinin veri tabanına kaydedilmesi üzerinde durulmuştur. Makalenin ampirik kısmında, ilgili veri tabanında yer alan kuruluşların bazı özelliklerini tanımlayan Bükreş Belediyesi örneği incelenmiştir. Güneydoğu Avrupa kentlerinde belediye gayrimenkullerinin yönetimini iyileştirmeyi amaçlayan büyük bir proje kapsamında ele alınan kamu gayrimenkulleri, kamu varlık yönetimi, belediye gayrimenkulü ve belediye gayrimenkullerinin veri tabanına kaydedilmesi kavramları üzerinde durulmuştur.
Phelps, (2011)	Belediye gayrimenkul ve varlık yönetimi Birleşik Krallık ve Rusya'nın karşılaştırmalı bir çalışması	Neden gayrimenkul ve varlık yönetimi üzerinde durulması gerektiğini ölçmek için modellerden oluşan bir analitik çerçeve geliştirilmiş; uygulamada nasıl yaptıkları ve ne elde ettikleri (sonuçlar) ve Birleşik Krallık ve Rusya'daki belediyeler karşılaştırılmıştır. Gereksinimler ile uygulamalar arasında zayıf ama fark edilebilir bir bağlantı bulunmuş, ancak uygulama ile sonuçlar arasındaki bağlantı kanıtlanmamıştır. Rusya, varlık yönetimini geliştirme konusunda Birleşik Krallık'ın gerisinde kalmış gibi görünmekte ve her iki ülkedeki vaka incelemeleri, etkin varlık yönetimi için kritik başarı faktörlerine ilişkin tutarlı bir görüş sunmaktadır. Bunlar stratejik odak, organizasyon iradesi, portföy zekâsı ve girişimcilik kültürüdür. Araştırmada, örnek vakaları varlık yönetiminde gelişim yolları açısından incelemek için basit bir ölçüm sağlayan bir tipolojide rasyonel, uygulamaların ve sonuçların analiziyle bu faktörlerin etkisi incelenmiştir.

Belediyelerde Gayrimenkul ve Varlık Yönetimi

Yerel yönetimlerin ve yerel yönetimlerden biri olan belediyelerin çok sayıda gayrimenkulleri bulunmakta ve gayrimenkul, hizmet sunumunda kurumlar için önemli bir rol oynamaktadır. Yerel yönetimlerin sahip oldukları gayrimenkullerin çeşitliliği ve türleri farklılık göstermektedir. Gayrimenkuller farklı nedenlerle belediyelerin varlık yapısında tutulur ve sahiplik ve kullanımlarıyla ilgili farklı devam eden yönetim hedefleri bulunmaktadır. Bir varlık olarak, gayrimenkul bazı benzersiz özelliklere sahiptir ve çok yönlüdür. Yönetimi ile ilgili hem stratejik hem de operasyonel hususlar olsa da, stratejik hususlar geçmişte kalmış, günlük operasyonel konulara kıyasla ihmal edilmiştir. Bir disiplin olarak varlık yönetimi, ihmal edilen bu stratejik hususlara odaklanmaktadır (Phelps, 2009).

Hizmet sağlama yükümlülüklerini yerine getirebilmek için yerel yönetimlerin gayrimenkullere ihtiyacı bulunmaktadır. Nitekim Peter (2003), gayrimenkulün özerk yerel yönetimlerin kamu işletmelerini, su, elektrik ve doğalgaz sağlamasını, okul binalarının yapımını, toplu taşımacılığı, koruyucu sağlık hizmetlerini, itfaiye hizmetlerini, konut yapımını ve bazı yolların yapım ve bakımı vb.hizmetlerini yerine getirebilmeleri için temel önkoşullardan biri olduğunu savunmaktadır.

Sorumluluklarını yerine getirebilecek kapasiteye sahip etkin yerel yönetimin ön koşulu kaliteli kamu hizmetlerinin yerine getirilmesidir. Yerel yönetimlerin sorumlulukları önemli, çeşitli ve karmaşık olup bunları üstlenme kapasitesi çoğunlukla finansman yapısı, personel durumu ve varlık yapısı tarafından şekillendirilir. Yerel yönetimlerin finansmanı ister yerel olarak yapılsın ister merkezi yönetim yapsın, nelerin başarılabilmesi konusunda temel bir kısıtlama bulunmaktadır. Bu, personelinin yenilikçiliği, becerileri ve esnekliği ile geliştirilebilir. Önemli bir değeri ve maliyeti olan gayrimenkul gibi fiziksel varlıkların yönetimi ve kullanımı ile hizmet sunumuna katkıda bulunmaktadır. Gayrimenkul, insanların çalışması için gerekli olan yerler olup hizmetlerin sunulmasını sağlayan fiziki varlıklardır (Phelps, 2009). Gayrimenkul yerel yönetimin en büyük sermaye varlığını temsil eder ve hem bakım hem de işletme maliyetlerinde önemli harcamalar içermektedir. Aynı zamanda da yerel yönetimin imajını halka yansıtan görünür bir kaynaktır (RICS, 2004).

Council of Europe (Avrupa Konseyi)'nin (1998) belirttiği gibi, belediyelerde gayrimenkul yönetimi, belediyelerin yasal ve yönetsel rollerine ek olarak alt-yapı ve hizmetlerin yönetiminden sorumlu olduklarında ayırt edici bir disiplin olarak ortaya çıkan daha geniş bir kamu yönetimi alanının bir parçasını oluşturmaktadır. Avrupa Konseyi (1998), neredeyse tüm ülkelerde belediyelerde gayrimenkul yönetiminin önemli bir yönetim kaygısı alanını temsil ettiğini savunmaktadır. (Council of Europe, 1998). Belediye gayrimenkullerinin yönetilmesinin iki geniş faaliyet alanı içerdiğini öne sürmektedir. Bunlar, ihtiyaç duyulan gayrimenkullerin sayısı ve türü ve bunların nerede bulunması gerektiği konusunda stratejik hususlar ve günlük olarak ihtiyaç duyulan bina ve hizmetlerin bakımıyla ilgili günlük konularla ilgili operasyonel hususlardır. Geçmişte yerel yönetim içindeki gayrimenkul yönetimi stratejik boyutundan ziyade mülkiyet boyutu ile teknik ve operasyonel yönlerine odaklanma eğiliminde olduğunu savunmaktadır (Audit Commission, 2000). Bu yaklaşım Deakin (1999) tarafından "gayrimenkulün sağlanması ve sürdürülmesi"; Fernholz&Fernholz (2006) tarafından "yönetim" rolü veya Carpenter vd. (2006) tarafından "soyul ve bürokratik" bir gayrimenkul yönetimi modeli olarak nitelendirilmiştir.

Gayrimenkulün stratejik bir kaynak olarak değerlendirilmemesi, Audit Commission (Denetim Komisyonu) (1998)'nin yerel yönetimlerin gayrimenkul yönetimi konusundaki raporunda, yerel yönetimlerin gayrimenkul yönetimine büyük ölçüde pasif bir yaklaşım benimsediklerini ve kaynak meselelerinden ziyade hizmet sunumuna odaklanma eğiliminde olduklarını belirtilmektedir. Lyons (2004) bu yaklaşımı ile gayrimenkulü "tesadüfi bir kaynak" olarak görmektedir. O zamanlar Denetim Komisyonu (1998), Birleşik Krallık'taki birçok otoritenin, kendilerine ait olanlara neden sahip olduklarını ya da neye sahip olduklarını bilmediklerini ve birkaç özelliği kullanarak tam maliyetler hakkında hiçbir bilgiye sahip olmadıklarını belirtmiştir. Rapor, sınırlı kaynaklar dahilinde mümkün olan en iyi hizmet sunumunu teşvik etmek için yeterli

imkanları sağlamanın ve gayrimenkulün uzun vadeli geleceğini korumak için harcamaların minimumda tutulmasının önemli olduğunu savunmuştur.

Audit Commission (Denetim Komisyonu) (2000), Birleşik Krallık'taki kurumların/kuruluşların geleneksel olarak gayrimenkulden en iyi şekilde yararlanmayı zor bulmasının çeşitli nedenlerini belirlemiştir. Bu faktörler Carter (1999 ve 2000), DETR (1999 ve 2000), CLAW (2001) tarafından da tanımlanmıştır. Gayrimenkulün genellikle stratejik bir kaynak olarak görülmediği gerçeğini içermekte; kurulların/kuruluşların ne kadar gayrimenkul sahibi olduklarını tam bilmemesi, gayrimenkulle ilgili yönetim kararlarının alınacağı veri eksikliği, doğru tanımlanmamış gayrimenkul ve politik ilgisizliğin değişmesi için hesap verebilirliği gizleme eğiliminde olan prosedürler vb. nedenler belirtilmiştir. Gayrimenkul kavramı stratejik değil operasyonel düzeyde ele alınmıştır (Bootle, 2002). Denetim Komisyonu (2000) ayrıca üst düzey kurumların/kuruluşların görevlilerinin ve üyelerinin gayrimenkulün stratejik önemi konusunda farkındalıktan yoksun olduklarını ve değişimi etkileme iradesinin bulunmadığını ileri sürmüştür. Lyons (2004) gayrimenkulü "tarihin bir parçası olarak görülen varlık tabanı ve kurulların/kuruluşların gelecekteki bir stratejinin parçası olmaktan ziyade yüklendiği bir şey" olarak ve kültürel bir bakış açısıyla ifade etmektedir.

Jones & Smart (1999), gayrimenkul varlıklarına çeşitli nedenlerle yerel yönetimlerde stratejik önem ve ilginin verilmediğini düşünmektedir. Bunlar, gayrimenkul yönetimlerinin geleneksel olarak tamamen teknik bir mesele olarak görülmesi ve gayrimenkul varlıklarının esnek olmayan ve likit olmayan varlık olarak görülmesi ve dolayısıyla yerel yönetimin yıllık mali veya orta vadeli siyasi döngülerine katkıda bulunamaması nedeniyle hükümet politikası yönünün eksikliğini içermektedir. Carter (2000) tarafından gayrimenkul, ihmal edilmiş bir kaynak olarak tanımlanmakta ve çok az yöneticinin ilgisi olan ve gayrimenkul maliyetleri, değeri veya performansı hakkında yaygın bir bilgi eksikliği olan varlıklar olarak ifade edilmiştir. Carter (1999 & 2000), gayrimenkulün genellikle stratejik bir kaynaktan ziyade sabit bir varlık olarak kabul edildiğini savunmaktadır.

Bu açıklamalar Audit Commission (Denetim Komisyonu) (2000), Jones & Smart (1999 & 2000) Carter (1999 & 2000) tarafından İngiltere'de belediye-lerde gayrimenkul yönetimi üzerine gözlemler olarak yazılmış iken, aynı sorunların dünya çapında yerel yönetimlerin çoğunda da yaşandığını Brzeski & Kaczmarek, (2000), Burns (2002 & 2003) Kaganova & McKellar (2006) gibi savunan yazarların görüşleri de bulunmaktadır. Audit Commission (Denetim Komisyonu) (2000), 2000 yılında, Birleşik Krallık'ta varlık yönetiminde etkin hizmet sunumunun merkezi olduğu, edinilmesinin pahalı olma eğiliminde

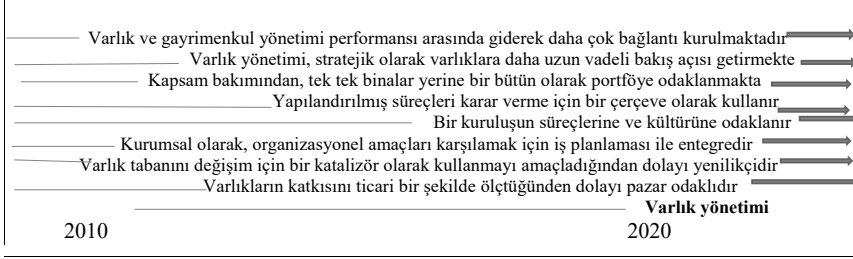
olduğu, kullanımının esnek olmadığı, işletilmesinin maliyetli olduğu ve bu nedenle kurumsal önem verilmesi gerektiği gerekçesiyle gayrimenkulün stratejik olarak değerlendirilmemesine karşı bir önlem alınmasının gerekliliğini savunmuştur. Birleşik Krallık'da belediyelerde gayrimenkul yönetimi üzerine bir yorum olarak yazılmış olmasına rağmen, denetim komisyonundan gelen bu yorumlar, ortak sorunlara ortak bir yanıt olarak dünya çapında uygulanabileceğini göstermektedir. Uygulayıcılarla yapılan görüşmelerde, varlık yönetiminin gayrimenkul yönetimi ile birlikte ilk sırada yer aldığını doğrulamıştır. Varlık yönetimi, ihtiyaçların ne olduğu, nerede olduğu ve niçin olması gerektiği gibi tüm sorunlara karşı çözüm önerileri sunmaktadır. Gayrimenkul yönetimi, gayrimenkullerin etkin operasyonel kullanımını sağlayarak çözümü en iyi şekilde sunmaktadır. Bu anlamda varlık yönetimi daha stratejik, analitik ve genel iken, gayrimenkul yönetimi ise daha teknik, profesyonel ve spesifik-tir. Varlık yönetiminin zaman içinde gayrimenkul yönetiminin evriminin bir parçası olduğu da kabul edilebilir. Bu evrimin doğası, son kırk yılda belediyelerde gayrimenkul yönetiminin doğasındaki bazı değişikliklerin özeti Şekil 1'de gösterilmiştir (Phelps, 2009). Phelps (2009) doktora çalışmasında belediyelerde gayrimenkul yönetiminin ve varlık yönetiminin gelişimini 1960 ve 2000 yılları arası incelemiştir. 2000 yıllarından sonra günümüzde 2023 yılında varlık yönetimi ile yerel yönetimlerde varlık ve gayrimenkul yönetiminin performansı arasında giderek daha çok bağlantı kurulmaktadır. Ayrıca varlık yönetimi; stratejik olarak varlıklara daha uzun vadeli bakış açısı getirmekte, kapsam bakımından, tek tek binalar yerine bir bütün olarak portföye odaklanmakta, sistem olarak, yapılandırılmış süreçleri karar verme için bir çerçeve olarak kullanır ve bir kuruluşun süreçlerine ve kültürüne odaklanır. Kurumsal olarak, organizasyonel amaçları karşılamak için iş planlaması ile entegredir. Varlık tabanını değişim için bir katalizör olarak kullanmayı amaçladığından dolayı yenilikçidir. Varlıkların katkısını ticari bir şekilde ölçtüğünden dolayı pazar odaklıdır.

Şekil 1. Belediyelerde gayrimenkul yönetiminin gelişimi.

— Kısa vadeli, proje dayalı	— Uzun vadeli, programa dayalı			
— Operasyonel odaklanma, bireysel varlıklar	— Stratejik odaklanma, tüm portföy			
— Tasarım ve yapı seçenekleri	— Tasarlamak, inşa etmek, sürdürmek, & seçenekleri yenilemek			
— Kurum içi hizmet koşulu	— Karma hizmet sunumu, sözleşme-out			
— Ayrılmış profesyonel etkinlikler	— Entegre profesyonel etkinlikler			
Gayrimenkul yönetimi	Varlık yönetimi			
1960	1970	1980	1990	2000

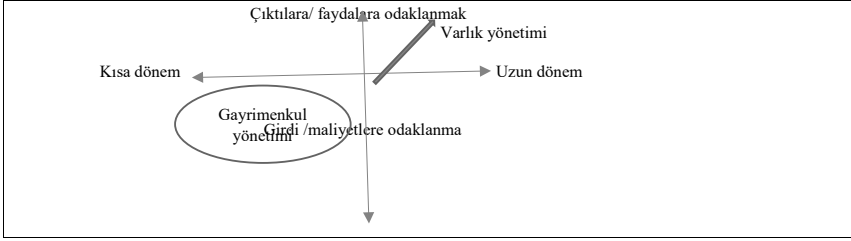
Kaynak: Phelps, 2009.

Şekil 1. Belediyelerde gayrimenkul yönetiminin gelişimi (devamı).



Kaynak: Phelps, 2009.

Şekil 2. Gayrimenkul yönetiminden varlık yönetimine geçişin gelişimi



Kaynak: Lloyd 2007; Phelps, 2011.

Türkiye’de Gayrimenkul (Taşınmaz) Yönetimi Araçları ve Yasal Dayanakları

Mahalli idarelerin “5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu” hükümlerine uygun şekilde yönetimlerinde ve mülkiyetlerinde bulunan gayrimenkullerin envanter listesini oluşturmaları ve muhasebe kayıtlarını buna göre yapmaları gerekli görülmektedir. 5393 sayılı Belediye Kanununun 15.maddesi h fıkrasına göre belediyeler; belediye ve mücavir alan sınırları içinde tahsis etmek, trampa etmek, kiraya vermek ya da kiralamak, kamulaştırma yapmak, satmak, taşınmaz almak bunlar üzerinde sınırlı aynı hak kurmak vb. görev ve yetkilere sahiptir. Belediyelerin değişik yöntemler ile taşınmaz edinmesi, bunları yönetmesi ve gelir elde etmesi ve gerektiğinde elden çıkararak mahallin müşterek ihtiyaçlarına yönelik kaynak oluşturulması için etkin işleyen taşınmaz bilgi sisteminin oluşturulması ve bu sistemde taşınmazların imar özellikleri, fiziki özellikleri ve parasal değerleri ile ilgili bilgilerin bulunması zorunludur.

Taşınmaz yönetimi; taşınmazın elde edilmesi, kullanılması, muhasebeleştirilmesi ve elden çıkarılması süreçlerini kapsamakta, fakat her bir sürecin farklı kanunlarla düzenlendiği görülmektedir. Belediyelerde; “3194 sayılı İmar Kanunu’nun 13.maddesi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun

44. maddesi, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun 62. ve 68. maddeleri , 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 1.ve 8 maddeleri, 4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'nun 4.ve 7 maddeleri” ve diğer düzenlemelere göre kamulaştırma, kat ya da arsa karşılığı inşaat işleri, trampa, satın alma, taşınmaz devri gibi yollarla taşınmaz edinimi yapılmaktadır.

“4721 sayılı Türk Medeni Kanunu” hükümlerine göre şartlı ya da şartsız bağış ile taşınmaz edinimi ve “3194 sayılı İmar Kanunu'nun 11. ve 18. maddelerine” göre bedelsiz taşınmaz edinimi mümkündür. Belediyelerde genellikle taşınmaz ediniminde ise çoğunlukla 2942 Sayılı Kanun, 4734 Sayılı Kanun ve ilgili yönetmeliklerden yararlanılmaktadır. Gelir getirici işlemler için taşınmazın değerlendirilmesi söz konusu olduğu zaman 2886 Sayılı Kanun ve ilgili yönetmeliklere başvurulmaktadır. Taşınmazın elden çıkarılmasında “5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu” hükümlerine göre çoğunlukla işlem yapılmaktadır.

Alan veya yüzölçümü olarak belediyelerin taşınmaz edinim yöntemleri arasında “3194 sayılı İmar Kanunu'na” göre imar uygulaması ilk sırada gelmektedir. Yerel yönetimlerde taşınmaz ediniminde kullanılan, ancak maliyeti yüksek olan edinim yöntemlerinin başında kamulaştırma yöntemleri ile taşınmaz edinimi gelmekte olup, kamu yararı gereken durumlarda devlet ve kamu tüzel kişilerinin özel mülkiyete konu taşınmazların bir kısmını veya tamamını kamulaştırma yetkisi bulunmaktadır (Keleş, 2015). Yerel yönetimlerin taşınmaz edinim yöntemleri arasında kamu idareleri arasında taşınmaz devri de yer almaktadır. 4650 sayılı Kanununun 17. maddesi ile değişik “2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 30. Maddesine” göre iki kamu kuruluşu arasında taşınmaz devri yapılmakta olup, kamu taşınmazının kamulaştırılmaması nedeni ile kurumlar arasında taşınmaz devrinin yapılması zorunlu olmaktadır. “2942 sayılı Kanununun 30. Maddesine” göre kamu kurum ve tüzel kişilerinin mülkiyetindeki taşınmazlar, başka kamu tüzel kişisi ya da kurumunca kamulaştırılamamaktadır. Bu yöntemde taşınmaza ihtiyacı olan veya talep eden idare, taşınmazın bedelini 2942 sayılı Kanununun 8. maddesine göre bünyesinde kuracağı kıymet takdiri komisyonuna tespit edecek ve bu bedel dikkate alınacak ve ödenecek bedeli de belirtecek malın sahibi idare/kuruma yazılı başvuru yaparak taşınmazın devri konusunda işlemleri başlatacak, uzlaşma sağlanması halinde devir yapılacak, uzlaşma olmaması halinde yargı kararına dayalı olarak söz konusu işlem gerçekleştirilecektir. Merkezi ve yerel idarelerde taşınmaz edinim yöntemleri arasında şartlı ve şartsız bağış yolu ile taşınmaz edinimi de bulunmaktadır. Bazı kamu hizmetinin yapılması için taşınmazın bağışlanması uygulaması sık görülmekle beraber, bağışlanan taşınmazların bağışlama amacının dışına çıkan kullanımlarına rastlanmakta ve bu durum bağışlayan veya varisleri ile ilgili kamu idaresinin yöneticileri arasında hukuki anlaşmazlıklara yol açmaktadır.

Kamu kurumlarının taşınmaz edinim yöntemleri arasında kiralama, geçici işgal kamulaştırma yapılmaksızın el atma yöntemleri de bulunmaktadır. Geçici işgal işleminde, genellikle 10 yıl ve daha kısa süreli olarak olmakta ve işgal edilen süre boyunca malike kira benzeri ödeme yapılması söz konusudur. “4734 sayılı Kamu İhale Kanunu’nun 22. maddesine” göre “belirli hallerde ihtiyaçların teminat alınmadan ve ilan yapılmadan direkt temini yöntemi” uygulanabilmektedir. İlke olarak kamu hizmeti ve kamuya ayrılan yerlerde idarenin ihtiyacı olan taşınmazı “4734 sayılı Kanununun 22/e maddesine” göre satın almasının yerine “T.C. Anayasası’nın 46. maddesi ve 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu” kapsamında edinmesi uygun görülmektedir. Kamulaştırma yapılmaksızın el atma ise, mahalli idarelerin (belediyelerin) çoğunlukla tercih ettikleri bir taşınmaz edinim yöntemi olmasına karşın, mülkiyet hakkının temel ilkelerini ihlal ettiğinden dolayı, idarenin hukuksuz bir eylemi şeklinde görülmektedir. Taşınmazın mülkiyetinin yerine kullanım hakkının yeterli olması durumunda, taşınmazın kiralanması daha uygun olmaktadır.

Kamu idarelerince ihtiyaç duyulan taşınmazların bedelsiz olarak veya değerlerinin üzerinden edinimleri veya kiralama yoluyla edinimine ilişkin birçok yöntemler bulunmaktadır. Bu yöntemlerin uygulama sürecinde sorunlarla karşılaşıldığı görülmekte olup, özellikle değer tespiti ve uygun edinim yöntemlerinin rasyonel olarak seçilememesi, edinim işlemlerinin bilinmemesi ve yeterli ödenek bulunmaması gibi sıklıkla karşılaşılan sorunların arasındadır. Özellikle ilçe ve belde belediyelerinde imar planı hazırlanmasının ve uygulama olanaklarının kısıtlı olması, zorunlu olarak kamulaştırma, el atma ve satın alma yöntemleriyle taşınmaz edinimine sebep olmaktadır. Belirtilen edinim usulleri için yerel idarelerin (belediyelerin) bütçelerinde yeterli ödenğin olmamasından dolayı, belediyelerin satın alınarak bedelini ödemediği veya kamulaştırma yapılmaksızın taşınmaza el atmalarına neden olmaktadır. Ayrıca mevzuatta belirtilen taşınmaz edinim usullerinin yerel düzeylerde iyi bilinmemesi de hizmet maliyetlerinin kontrolüne ve taşınmaz ediniminin şeffaflaştırılmasına imkân vermemektedir.

Belediyelerde sınırlı aynı hak tesislerinde ve taşınmaz varlığının kiralanması işlemlerinde kiracı ve hak sahibinin ödemesi gereken bedeller, irtifak süresi, kiralama ve taşınmazın tahliyesinde sorunlar yaşanmaktadır. Taşınmazın tahsisi, takası, satımı, alımı, tahsis edilen bir gayrimenkulün kamu hizmetlerinde ihtiyaç kalmaması durumunda tahsis işleminin kaldırılması, tahsis şeklinin değiştirilmesi veya ile 3 yıldan fazla kiralanması ve süresi 30 yılı aşmamak üzere bunlar üzerinde sınırlı aynı hak tesis işlemine karar verilmesi belediye meclisinin görevlerindedir (md.18). Bu işlemlerin çoğunlukla “2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 51. maddesi (g) fıkrası” kapsamında “idarelere yararlı olması ya da ivediliği ve kullanışlarının özelliği sebebiyle, açık ya da kapalı teklif usulleriyle ihalesi uygun olmayan, Devletin özel mülkiyetindeki taşınmaz ve taşınır malların trampası, kiralanması ve mülkiyetin gayri aynı hak tesis edilmesi ile Devletin tasarruf ve hükmü altındaki yerlerin kiralanması ve mülkiyetin

gayri ayni hak tesisi” hükmüne göre pazarlık yöntemiyle yapılması tercih edilmekte olup, bu kapsamda belediye taşınmazlarının değerlendirilmesi mümkün görülmemektedir. Belediye taşınmazlarının sınırlı hak tesisinin ve kiralamanın Bütçe Kanunundaki parasal sınırlar dikkate alınarak kapalı veya açık usullerle ihale edilmesi gerekmektedir. Belediye meclisinin taşınmaz tahsisi, trampası ve satımına ilişkin işlemlerin uygulanması ile süresi 3 yılı aşmamak üzere kiralanması işlemine karar verilmesi ise belediye encümeninin görevlerindedir (md.34/g). *“5393 sayılı Kanunun 59. maddesinde”* belediyelerin gelir kaynakları arasında; *“taşınmaz ve taşınırların satış, kira ve başka şekilde değerlendirilmesi yoluyla sağlanacak gelirler”* de sayılmaktadır.

Belediyeler; beldenin sanayi, konut ve ticaret bölgesi talebini gidermek, düzenli kentleşmeyi sağlamak için, belediye ve mücavir alan sınırlarında, tarım arazileri ile özel kanunlara göre korunması gereken yerlerin haricinde alt yapı ve imarlı arsa üretilmesi, toplu konut, konut yapılması, kiralanması, satılması ve bu amaçlarla kamulaştırma yapılması, arazi satın alınması, bu arsaların trampa edilmesi bu konuyla ilişkili bankalarla ve diğer kamu kuruluş ve kurumlarıyla ile iş birliği yapılması ve gerekli olduğunda bu kuruluşlarla ortak projelerin gerçekleştirilmesi yetkileri bulunmaktadır. Belediyeler, bu amaç ile bütçelerinden gereken parayı ayırarak işletme tesis etmekte ve arsaların satışını 2886 sayılı Kanunu hükümlerine ve inşa edilen işyeri ve konutların satış işlemine ise 2886 sayılı Kanunu hükümlerine tâbi olmadan yapabilmektedir. Ayrıca belediyeler *“diğer kuruluşlarla ilişkiler”* kapsamında belediye meclisi kararıyla yapılacak anlaşmaya uygun bir şekilde sorumluluk ve görev konularında; taşınmazlarını aslî hizmet ve görevlerinde kullanılması için bedelsiz ya da bedelli bir şekilde diğer kamu kuruluş ve kurumlarına ve mahallî idarelere devredebilir ya da süresi 25 yılı aşmayacak şekilde tahsis yapabilir ya da bu taşınmazları aynı kuruluşlara kiraya da verilebilmektedir. Bu taşınmazların, tahsis edilen amaç dışında kullanılması durumunda, tahsis uygulaması iptal edilmektedir. Tahsis işlemin süresinin bitiminde, aynı esaslara göre yeniden tahsis işlemi yapılabilir. Kamu kuruluş ve kurumlarına belediyeler, belediye şirketlerince ve bağlı kuruluşlarınca tahsis veya devir edilen taşınmazlar, sosyal tesis ve kamu konutu olarak kullanılamamaktadır (md.75).

Taşınmaz yönetim kararlarının uygulama ve geliştirilmesi aşamalarında birçok yasal düzenlemenin amir hükümlerinin birlikte dikkate alınması gerekmektedir. 5018 sayılı Kanunun amir hükümleri kapsamında belediyelerde taşınmaz kayıtlarının tutulması ve gerçeğe uygun değerlerinin takdiri ile bu değerler üzerinden muhasebeleştirme sürecinin tamamlanması zorunluluktur. *“5018 sayılı Kanunun 44. maddesi”* ile muhasebe dışı kayıt işlemlerinin yapılmasının gerekliliği açıklanarak, söz konusu maddeye göre *“Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına Ait Yönetmelik”*¹ yürürlüğe girmiştir. Bu

Yönetmelik, genel yönetim kapsamında bulunan kamu idarelerini ve bu idarelerin bağlı idareleri ile Kanun kapsamındaki kuruluş ve kurumların mülkiyeti, yönetimi ya da kullanımındaki taşınmazların kayıt işlemine ve icmal cetvellerinin hazırlanmasına ilişkin esas ve usulleri düzenlemektedir (md.1). 5018 Sayılı Kanun ve anılan Yönetmelik hükümlerine göre taşınmazların kaydına ilişkin iş ve işlemleri; mahalli idare birliklerini, köyler, il özel idareleri ve belediyeleri de kapsamaktadır. Taşınmazlar ülkelerin devamlılığı için gerekli bir unsur olduğundan dolayı, kurumların gelişmesi için sürdürülebilir taşınmaz idare yapısının oluşturulması; kurumların stratejik plan hedefleri arasında yer almalıdır (Aliefendioğlu ve Tanrıvermiş, 2017).

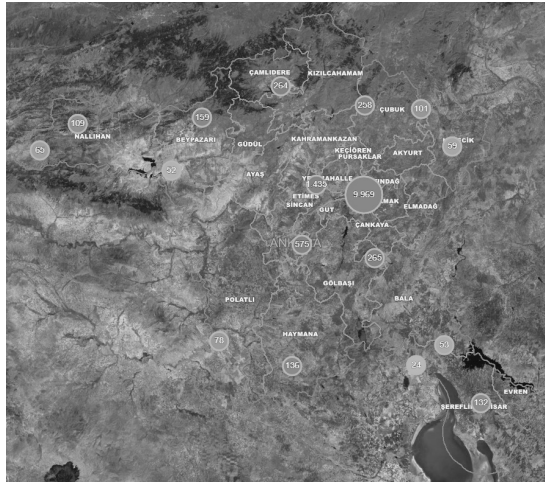
Belediyelerde Gayrimenkul ve Varlık Yönetiminin Ankara Büyükşehir Belediyesi Örneği Çerçevesinde Değerlendirmesi

Bu bölümde belediyelerde gayrimenkul ve varlık yönetimi kavramı ABB örneği incelenerek analiz edilmiştir. ABB'nin sahip olduğu gayrimenkullerin envanter bilgilerine, gelirler, bu konuda yaşanan problemlere değinilmiştir.

ABB'nin sahip olduğu gayrimenkullerin envanter bilgileri

Ankara Büyükşehir Belediyesi (ABB)'nin 2021 yılı sonu itibari ile mülkiyetinde toplam 15.500 gayrimenkülü bulunmakta olup, 26.441 adet hissesi bulunmaktadır. Gayrimenkullerin harita üzerinde genel dağılımı Şekil 3'de gösterilmiştir. Emlak ve İstimlak Daire Başkanlığı ile yapılan yüz yüze görüşme ve mülakatların sonucuna göre, mevcut gayrimenkullerin 3.925 adedine cins değişikliği işlemi yapılması gerektiği anlaşılmaktadır.

Şekil 3. Gayrimenkullerin Ankara il genelinde dağılımı



Kaynak: ABB Emlak İstimlak Daire Başkanlığı, 2021.

ABB tarafından Ankara Büyükşehir Belediyesi mülkiyetindeki gayrimenkullerin envanteri çıkarılmış ve *Taşınmaz Gayrimenkul Bilgi Sistemine (TBS)* 2021 yılı Ekim ayında geçilmiştir. Coğrafi bilgi sistemine (CBS) dayanan gayrimenkul bilgi sistemi (TBS) ile bütün gayrimenkuller haritada geometrileriyle beraber görülebilmekte öznelik verilerine ulaşılabilir. Böylece ABB'nin mülkiyetindeki bütün gayrimenkullerin bugünkü nitelikleriyle ilgili veriler kolaylıkla görülebilmektedir. TBS ile bütün gayrimenkullerin; belediye meclisince alınan satış kararı, tahsis durumu, imar durumu, işgal durumu, fiili durumu, tapudaki niteliği vb. öznelik verileri görüntülenebilmektedir. TBS ile gayrimenkullerin kira ve satış değerlendirme işleminin otomatik yapılabilmesinin sağlanması ve kiraya verilmiş olan gayrimenkullerin, tüm bilgileriyle beraber, TBS'ne geçirilmesi ve haritada görüntülenmesine ilişkin ek çalışmalar sürecine devam edilmektedir (ABB 2021 yılı faaliyet raporu, 2021). ABB'nin TBS'nde yaptığı analizler sonucunda 15.500 gayrimenkulün 4.224 adeti satılabilir olarak değerlendirilmiştir. Bu değerlendirme, "Emlak ve İstimlak Dairesi Başkanlığı'na bağlı Taşınmazlar Şube Müdürlüğü"ne bağlı arazi ekibinin arazi ve arsa çalışması sonucu İmar ve Şehircilik Dairesi Başkanlığı'nın sorumluluğundaki, planların gösterildiği ve sorgulanabildiği web tabanlı bir yazılım olan "WebCBS" yazılımından, kurum gayrimenkullerin plan fonksiyonuna bakılarak yapılmıştır.

ABB'nin ilçelerde sahip olduğu gayrimenkuller; envanter kategorisine göre gayrimenkuller sayısı ve yüzölçümü; sayı olarak en az Akyurt İlçesinde toplam 36 adet gayrimenkul bulunmakta ve toplam yüzölçümü 533.127,88 m²'dir. Adet olarak en fazla Altındağ ilçesinde, 4.870 adet gayrimenkulü bulunmakta toplam hisse yüzölçümü 5.215.670,58 m²'dir. ABB'nin toplam 15.500 adet gayrimenkulü bulunmaktadır. ABB'nin Ankara'nın ilçelerindeki gayrimenkul payları incelendiğinde en fazla gayrimenkulün %90 oranında Mamak İlçesinde olduğu dikkat çekmektedir (Tablo 2).

Tablo 2. Envanter kategorisine göre gayrimenkul sayısı ve yüzölçüm bilgileri.

İlçe adı	Adet	Yüz ölçüm (m ²)	İlçedeki payın toplam içindeki payı (%)
Akyurt	36	533.127,88	0,0263
Altındağ	4.870	5.215.670,58	0,0026
Ayaş	73	3.658.375,43	0,0018
Bala	171	5.283.703,02	0,0026
Beypazarı	175	720.521,57	0,0004
Çamlıdere	145	476.419,82	0,0002
Çankaya	1.612	140.216.495,71	0,0690
Çubuk	307	1.509.713,05	0,0007

Elmadağ	130	527.764,66	0,0003
Etimesgut	691	2.816.186,76	0,0014
Evren	28	304.427,41	0,0001
Gölbasi	401	15.250.531,47	0,0075
Güdül	95	418.219,39	0,0002
Haymana	185	864.921,62	0,0004
Kahramankazan	123	996.917,20	0,0005
Kalecik	80	700.468,38	0,0003
Keçiören	477	769.275,64	0,0004
Kızılcahamam	275	1.176.239,74	0,0006
Mamak	3.644	1.838.668.938,77	0,9055
Nallıhan	287	1.004.758,55	0,0005
Polatlı	202	2.607.053,21	0,0013
Pursaklar	113	120.744,93	0,0001
Sincan	157	673.360,56	0,0003
Şereflikoçhisar	240	1.277.758,58	0,0006
Yenimahalle	983	4.866.653,55	0,0024
Toplam	15.500	2.030.658.247,48	

Kaynak: ABB Emlak İstimlak Daire Başkanlığı, 2021.

ABB'nin 2021 yılında tahsis ettiği gayrimenkul bilgileri

ABB tarafından 2021 yılında; 62 adet gayrimenkuldeki hisseyle 26 adet âtlı gayrimenkulün ihaleli satışı yapılmıştır. Merkez dışında ilçelerdeki yeni birimler oluşturulması ve belediye hizmetlerinin artması sonucunda yeni gayrimenkullere olan ihtiyaçlar, İlçe Belediyeleri ve Milli Emlakdan gayrimenkul tahsisi suretiyle sağlanmıştır. 17 adet gayrimenkul ABB'ye tahsis edilerek, Belediyenin mülkiyetindeki 15 adet gayrimenkul ise farklı kurum/kuruluşlara tahsis işlemi yapılmıştır. Ayrıca 2 adet gayrimenkulün trampası yapılmıştır (ABB faaliyet raporu 2021).

2021 yılında ABB'nin kamu kurumlarına tahsis ettiği gayrimenkul bilgileri ve gayrimenkullerin kullanım amacı Tablo 3'te gösterilmiştir.

Tablo 3. 2021 yılında tahsis edilen gayrimenkul bilgileri.

Tahsis edilen idare	Kullanım amacı
Beypazarı Belediyesi	Mahalle konağı
Yenimahalle Belediyesi	Pazar alanı
Emniyet Genel Müdürlüğü	Emniyet hizmet alanı
Bel-Pa A.Ş.	Sosyal tesis binası
EGO Genel Müdürlüğü	Otobüs hareket ve depolama alanı
Ankara Üniversitesi	Tarımsal ürünler hizmet noktası
EGO Genel Müdürlüğü	Bisiklet yönetim merkezi alanı
ASKİ Genel Müdürlüğü	İdari hizmet binası
Diyanet İşleri Bakanlığı	Kreş alanı
Çankaya Belediyesi	Pazar yeri
Diyanet İşleri Bakanlığı	Osmanlı mesire alanı içerisinde mescit
Ulaştırma ve Alt yapı Bakanlığı	Kızılay metro hattı yapımı (Zafer Parkı)

Kaynak: ABB faaliyet raporu, 2021.

ABB'nin 2021 yılında kiralanan işyeri sayısı ve türü

ABB'nin 2021 yılında kiralanan işyeri sayısı ve türleri incelendiğinde, toplam işyeri 4.004 adet, dolu işyeri sayısı 3.076 adet, boş işyeri sayısı 928 adettir (Tablo 4). ABB tarafından 2021 yılı itibari ile elde edilen toplam kira geliri yaklaşık 32 milyon TL'dir.

Tablo 4. 2021 yılında kiralanan işyeri sayısı ve türü.

İşyeri türü	İşyeri sayısı	Dolu	Boş
Kent mobilyaları/reklam	9	8	1
Kamu kurumlarına tahsis	13	13	0
Wc'ler	51	32	19
Spor tesisleri	65	58	7
Otoparklar	32	29	3
Gayrimusakkaf işyerleri (büfe)	1.618	1.425	193
Park ve rekreasyon alanları toplu işyerleri	354	280	74
Toplu işyerleri	1.862	1.231	631
Toplam	4.004	3.076	928

Kaynak: ABB faaliyet raporu, 2021.

ABB tarafından 239 adet uzlaşma tutanağı düzenlenerek; 192 ile uzlaşma yapılmış, 45 ile uzlaşma yapılamamış fakat daha sonra 8 ile uzlaşma işlemi yenilenerek, 2'sinin uzlaşma tutanakları iptal edilerek, 41'nin ödeme işlemleri 2022 yılında yapılacağı için hesaplama alınmamış, 18'nin, işlemleri bitmemiştir. Kamulaştırmada hukuki yollarla ya da uzlaşmayla kamulaştırılan gayrimenkullerin yüzölçümü 107.880 m² 'dir.

2021 yılında ABB kamulaştırma işlemleri için toplamda yaklaşık olarak 136 milyon TL ödeme yapmıştır (Tablo 5).

Tablo 5. ABB'de 2021 yılında kamulaştırma işlemlerinde gerçekleşen ödeme tutarları (TL).

Kamulaştırmaz el atma için ödenen bedel	99.618.788,23
Arsa kamulaştırması için ödenen bedel	30.422.043,59
Gecekondu, tesis vb. yapıların kamulaştırması için ödenen bedel	2.488.069,71
Toplam	132.528.901,36

Kaynak: ABB faaliyet raporu, 2021.

ABB'de gayrimenkul yönetiminde yaşanan sorunlar

ABB'de gayrimenkul yönetimi, Emlak ve İstimlak Daire Başkanlığı'nca yürütülmektedir. Bu daire başkanlığına bağlı "kamulaştırma şube müdürlüğü, gayrimenkuller şube müdürlüğü, yeni yerleşimler şube müdürlüğü, idari mali işler ve arşiv şube müdürlüğü, kira işleri şube müdürlüğü" olmak üzere 5 adet müdürlük bulunmaktadır.

Yapılan yüz yüze görüşme sonucunda; ABB'de gayrimenkul yönetimi ilgili bazı sorunların bulunduğu tespit edilmiştir. ABB'de tüm daire başkanlıkları birbirine veya başka idare veya kuruma tahsis yapabilmekte fakat sorumlu daire başkanlığı olan Emlak ve İstimlak Daire Başkanlığı veya ilgili müdürlüğe bilgi verilmemektedir. Gayrimenkullerin tahsisi ile ilgili diğer sorun ise, bir gayrimenkul bir daire başkanlığına örneğin Fen İşleri Daire Başkanlığı'na tahsisi yapılıyor fakat tahsisi yapılan gayrimenkul kullanılmadan yıllarca âtil durumda kalmaktadır ve bunun takibinin yapılması gerekmektedir. başka bir sorun gayrimenkul ile ilgili işlemler Emlak ve İstimlak Daire Başkanlığı'nın sorumluluğunda olduğu halde, bazı birimler bir gayrimenkulün kullanımını herhangi bir daire başkanlığına ilgili daire başkanlığının (Emlak ve İstimlak Daire Başkanlığı) bilgisi haricinde sadece başkanlık oluru yazısı ile başka daire başkanlığına vermektedir. Belediyelerde bu gibi sorunlara çözüm bulunması bir zorunluluktur. Başkanlık oluru alınarak birimler birbirine tahsis yapmaktadır. Bu durum gayrimenkul envanter kayıtlarının düzenli tutulmasını engellemektedir.

Gayrimenkule konu işlemler; satış, trampa, kiralama, tahsis vb.dir. ABB'de ayrıca yol, park, meydan vb. tescil harici yerler de bulunmaktadır. Tescil harici

yerlerin yönetimi ayrı bir sorundur. Kira konusunda iş ve işlemleri kira işleri şube müdürlüğü yapmaktadır. Yani gayrimenkul yönetimi deyince sadece satış işlemi düşünülmemesi gerekmektedir; kiralamak, üst hakkı tesis etmek, sınırlı aynı hak vb. konuların hepsi gayrimenkul yönetimini kapsamaktadır. ABB'ye ye ait kullanılmayan veya kiraya verilmemiş gayrimenkuller bulunmaktadır. Örneğin herhangi bir parkın içinde kullanılmayan boş bir gayrimenkul bulunmaktadır. ABB için düzgün çalışan emlak bilgi sistemi yazılımı alınırsa bu sorunların bir kısmı çözüme kavuşmak olacaktır. Muhasebe yazılımı ile emlak bilgi sistemi yazılımı arasında entegrasyon sağlanırsa emlak bilgi sistemi yazılımı üzerinden veriler muhasebe yazılımına yansiyacaktır. Böylece Emlak ve İstimlak Daire Başkanlığı'nda veriler ile Mali Hizmetler Daire Başkanlığı'ndaki verilerde tutarlılık sağlanacaktır. Bu konu çoğu zaman sayıştay raporlarında eleştiri konusu olmaktadır. Söz konusu her iki daire başkanlığında verilerin uyummadığı konusu sayıştay raporlarında eleştiri konusu olmaktadır. Her yıl sayıştay ABB'den ek 2 ve ek 3 raporlarını istediğinde her iki daire başkanlığında ki veriler farklı çıkmakta ve birbiriyle uyumamaktadır. Düzgün çalışan bir yazılım veya gayrimenkul yönetim sistemi olursa, veriler eş zamanlı olarak birbiriyle tutarlı olacaktır, Mali Hizmetler Daire Başkanlığı verileri direkt olarak yazılımdan alarak sayıştaya verebilecektir. Gayrimenkuller ile ilgili güncel hareketleri ve verileri ise Emlak ve İstimlak Daire Başkanlığı aynı anda görebilecektir.

Varlık yönetimi ve gayrimenkul kayıtları doğru ve düzgün bir şekilde tutulmamaktadır. Bu konu sayıştay raporlarında sorgu konusu olmaktadır. Tapuda kayıtlı olmayan gayrimenkuller başlığı adı altında Fen İşleri Daire Başkanlığı'nın yaptığı köprüler, alt geçitler, sanat yapıları bunların çoğu muhasebe kayıtlarına alınamamaktadır. Bunların envantere kaydının yapılması için Fen İşleri Daire Başkanlığı'nın bunların maliyet bedelini Emlak ve İstimlak Daire Başkanlığı'na ve Mali Hizmetler Daire Başkanlığı'na bildirmesi gerekmektedir. Fen İşleri Daire Başkanlığı, Mali Hizmetler Daire Başkanlığı'na faturaları sonradan göndermektedir sayıştay raporlarında bu konu da eleştiri konusu olmaktadır. Bu sorunun ana sebebi birimler arasında koordinasyon eksikliğinin bulunmasıdır.

Emlak ve İstimlak Daire Başkanlığı ile Mali Hizmetler Daire Başkanlığı verileri uyummadığını her iki daire başkanlığı arasında entegrasyon olması gerektiği sayıştay raporlarına yansımaktadır. Gayrimenkulle ilgili veri ve bilgiler belediyelerde doğru bir şekilde kayıt altına alınamamaktadır. Bu kayıtlar doğru mu kayıt ediliyor, yanlış mı kayıt ediliyor, yanlış kayıt ediliyorsa, eksikler nelerdir, neden eksikler bulunmakta veya tamamlanması için neler yapılmalıdır vb. sorunlara iyi ve düzgün çalışan bir yazılım veya gayrimenkul yönetim sisteminin kurulması ile çözüm sağlanabilir. Yazılımda olması gereken konular nelerdir, bu tür soruların belediyedeki uzman kişilerce tartışılması gerekmektedir. Fakat bu tür yazılımların maliyeti çok yüksek olduğundan ve belediyelerin mali imkanları kısıtlı olduğu için bu tür yazılımları belediyeler almakta güçlükler yaşamaktadır.

Ayrıca envanterde de bazı sorunlar bulunmaktadır. Örneğin hatalı hisseler bulunmaktadır. Mükerrer hisseler var bunların hepsini ABB'deki mevcut yazılım sayaç olarak algılamaktadır. Mükerrer kayıtlar ile kayıtlarda 26 bin gayrimenkul gözükür iken, aslında fiili durumda 15.500 gayrimenkul bulunmaktadır. Tapu kütüğünden düşülmesi gerekenler bulunmaktadır. Ayrıca imar görmüş halen cins değişikliği yapılmamış gayrimenkuller bulunmaktadır. Sosyal Güvenlik Kurumu'nun (SGK)'nın envanterinde olan bir gayrimenkul halbuki gayrimenkulün sahibi ABB ama kayıtlarda SGK'nın gayrimenkulü olarak gözükmemektedir. 2012 yılında yürürlüğe giren "6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile birtakım belediyeler kapanmıştır. Kapanan belediyelerin gayrimenkulleri il özel idaresinden belediyeye devir edilmesi gerekenler tapu kayıtlarında belediyenin kayıtlarında gözükmemektedir.

Sonuç ve Değerlendirme

Yerel yönetimlerde ve belediyelerde gayrimenkul edinimi, kullanımı ve elden çıkarılması vb. konularında mevzuatın tam olarak iyi bilinmemesi, mevzuatın yeterli olmaması, insan kaynağının yetersizliği, bu konuda deneyimli personel eksikliği, denetimlerin eksikliği ve düzgün olmayan kayıt sisteminin olması ve gayrimenkul envanteri gibi sebeplerle yerel yönetimlerin ve belediyelerin gayrimenkul yönetimini düzgün kuramadığı ve sonucunda belediyelerin mali yapılarının ve kurumsal gelişimlerinin olumsuz etkilendiği görülmektedir. Belediyelerin stratejik planlarındaki gösterilen göstergelerin doğrultusunda hukuk müşavirliği, imar ve şehircilik, işletme ve iştirakler, emlak ve kamulaştırma, mali hizmetler birimlerinde norm kadro oluşturularak yapılandırılmasında gayrimenkul geliştirme uzmanlarının bulunması zorunluluğu bulunmaktadır. Söz edilen insan kaynakları sorunlarının çözümünde üniversitelerde bu konuda dersler vermektedir. Türkiye'de Gayrimenkul Geliştirme ve Yönetimi programında lisans, yüksek lisans, doktora eğitimi verilmekte ve yerel yönetimlere ve belediyelere önemli katkı yapacağı aşikardır.

Yerel yönetimlerde öz gelirlerini artırması açısından direkt gayrimenkul satmak yerine üst hakkı tesisi ve kiralama vb. uygulamalar tercih edilerek, Avrupa Birliği mali yardımları gibi dış yardımlardan ve kredilerden faydalanılması zorunluluğu bulunmaktadır. Bu tür uygulamaların gerçekleştirilmesi ve öz gelirlerinin artırılması açısından gayrimenkul yönetimi sisteminin kurularak, belediyelerde imar ve şehircilik, emlak ve kamulaştırma, mali hizmetler vb. birimlerde gayrimenkul geliştirme ve yönetimi uzmanlarının istihdam edilmesine özen gösterilmeli ve bu kapsamda 5393 sayılı Belediye Kanunu öncelikli olarak mevzuatta gerekli düzenlemelerin yapılması zorunlu görülmektedir. Belediyelerde gayrimenkul geliştirme ve yönetimi uzmanlarının istihdamının imkanlarının artırılarak belediyelerde proje ve kaynakların geliştirilmesiyle belediyelerin hizmet sunumunda kalite ve hız kapasitesinin artırılması mümkün olacaktır.

Literatür taramasında ve özellikle varlık yönetimi için yayınlanan en iyi uygulamada, bilginin varlık yönetimi için önemli bir gereklilik olduğu vurgulanmıştır. En iyi uygulama, tek tek binalara ve bir bütün olarak portföye ilişkin bilgilerin etkili karar verme için gerekli olduğunu tanımlar ve ne tür bilgilerin gerekli olduğu konusunda kuralcı olma eğilimindedir. Belediyelerin gerekli verileri toplamakta zorlanmasına rağmen, mevcut, doğru ve eksiksiz verilere sahip olmanın varlık yönetimi için önemli olduğu vurgulanmalıdır.

Gayrimenkul ve varlık yönetiminin dünya çapında yerel yönetimler ve belediyeler açısından önemi giderek artan bir disiplin olması gerekirken birkaç ülke dışında varlık yönetimi çok gelişmiş değil ve yerel yönetimlerde genel olarak düşük bir farkındalık düzeyi bulunmaktadır. Avustralya, Yeni Zelanda ve Birleşik Krallık'ta belediyelerde gayrimenkul yönetiminde önemli reformlar uygulamaktadır. Birleşik Krallık, Kanada, Avustralya, Yeni Zelanda ve İsveç, yeni kamu yönetimi (NPM) reformlarında daha da ilerlemiş olduğundan, bu reformların bir alt kümesi olarak varlık yönetimi de daha ileri düzeydedir (Kaganova & McKellar, 2006).

Türkiye'de birçok belediyede gayrimenkul yönetimi tam olarak anlaşılmamış veya uygulanamamaktadır. Belediyelerin çoğunda sahip oldukları gayrimenkuller ile ilgili sağlıklı bir envanter sistemi mevcut değildir (Yeğiner ve Tanrıvermiş 2021). Değerleme işlemleri yapılmadığı için muhasebe hesaplarına mizan ve bilançolarında gayrimenkuller 20-30 yıl önceki değerleri ile gözükmektedir. Mevcutta var olan değeri ile muhasebe kayıtlarındaki değer arasındaki çok büyük farklılıklar bulunmaktadır. Bilanço ve mizan gibi muhasebe kayıtlarında çok düşük değerler gözükmekte bu konu çoğu zaman sayıştay tarafından sorgu konusu olmaktadır. Ayrıca muhasebede aktif tarafında gayrimenkullerin gerçek değeri ile gözükmemesi o belediye için olumsuz bir durumdur. Bilançonun aktif büyüklüğünün değeri düşük gözükmektedir. Belediyelerin gerek yurt içi bankalardan gerek yurt dışı bankalardan kredi talebinde bilanço vb. belgeler banka tarafından belediyeden talep edilmektedir. Bilançonun aktif büyüklüğünün gerçek değeri yansıtmaması belediye için kredi talep ederken olumsuz bir durum oluşturmaktadır. Bu nedenle belediyelerde iyi bir gayrimenkul ve varlık yönetimine acil olarak ihtiyaç duyulmaktadır.

Kamu idarelerinde taşınmazların edinim biçimleri, kullanımları ve elden çıkarılmalarını kapsayan taşınmaz yönetimi çalışmalarının güçlü yasal altlığı bulunmaktadır. "5393 sayılı Belediye Kanunu" ile ilişkili diğer mevzuat hükümlerine göre belediyelerin edindikleri taşınmazların "5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ve Kamu İdarelerine Ait Taşınmazların Kaydına İlişkin Yönetmelik" hükümlerine göre envanter işlemlerinin yapılması zorunludur. Mevzuata göre kamu kuruluşları ile yerel idarelerin 2007 yılından bu yana taşınmaz varlıklarının edinim biçimlerini de dikkate alarak envanterlerini yapmaları ve gelecek yıllarda da taşınmazları hem miktar (parsel sayısı, yüzölçümü gibi), hem de değerleri ile kayıt etmeleri zorunlu olmasına rağmen

(Tanrıvermiş vd., 2016), birçok yerel idarede anılan biçimde taşınmaz envanteri ve kayıt düzeni kurulamadığı gibi, tapu kayıtları ile yerel idarelerin veri tabanlarının da birebir örtüşmediğine tanık olunmaktadır.

Gelişmiş ülke örneklerinde özellikle büyük kent belediyelerinin iyi işleyen taşınmaz yönetim sistemlerini oluşturdukları ve belediyelerin varlık yönetimi yaklaşımlarını sürekli olarak geliştirme eğiliminde oldukları gözlenmektedir. Birçok Avrupa Birliği ülkesi ve Amerika Birleşik Devletleri (ABD) belediyelerinin yönetimleri ve mülkiyetlerinde olan taşınmazların envanterlerinin çıkarılması ve fiziki miktarları ile parasal değerlerinin tespiti ve güncellenmesine özen gösterdikleri dikkati çekmekte, ancak gelişmekte olan ülkelerde belediyelerin mülkiyet ve yönetimlerindeki taşınmaz varlığına ilişkin yeterli ve güvenilir veri olmaması nedeni ile taşınmaz varlığından gelir artırıcı biçimde yararlanılamadığı görülmektedir. Belediyelerin sahip oldukları arsa, arazi, konut, ticari ve hizmet binalarının belirli aralıklarla yeniden değerlendirilmesi ve sonuçlarının kayıt altına alınmasına yönelik veri tabanı kurulması, gayrimenkul sektörüne de objektif değerlendirme açısından yeni bir boyut kazandıracaktır (Aliefendioğlu ve Tanrıvermiş, 2017).

Kaynaklar

- Aliefendioğlu, Y., & Tanrıvermiş, H. (2017). Türkiye’de Belediye Gelirlerinin Araştırılması Açısından Taşınmaz Değerleme Sisteminin Geliştirilmesi ve Olası Etkileri, *Uluslararası Kentsel Politikalar Konferansı (International Conference on Urban Politics)*, 18-19 September, Gazimağusa, KKTC.
- Anonymous. (2022). *Dünya Bankası Belediye Varlık Yönetimi Stratejik Raporu*.
- Ankara Büyükşehir Belediyesi (ABB) (2021). *2021 yılı faaliyet raporu*. Web sitesi: <https://s.ankara.bel.tr/files/2022/04/20/82a847b1e04a4e9f7d6b48d7e8ff52db.pdf>. [Erişim Tarihi:15.06.2022].
- Audit Commission (1998). *Local Authority Property. A Management Handbook*. Audit Commission, HMSO, London.
- Audit Commission (2000). *Hot Property: Getting the Best from Local Authority Assets*. Audit Commission, HMSO, London.
- Berk, A. (2003). Yerel Hizmet Sunumu ve Belediye İktisadi Teşebbüsleri. *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 49
- Brzeki, J., & Kaczmarek, C. (2000). *Municipal Asset Management. Inception Report*. Project Report for Local Government Initiative funded by USAID.
- Burns, P. (2002). *Implementing Strategic Asset Management*. APWA International Public Works Congress, Kansas City.
- Burns, P. (2003). *Challenges for Asset Management*. Presentation to Australian Water Authority Asset Management Specialist Interest Group.
- Bootle, R. (2002). *Property in Business—a Waste of Space? Report Prepared for the Royal Institute of Chartered Surveyors*. London.
- Carter, E. (1999). *Public Property: The Lost Resource*. Unpublished.

- Carter, E. (2000). *Income Generation through Effective Asset Management. Presentation to Local Government Forum*. 15th.
- Carpenter, A., Corrigan, B., Levitt, R., & Stephen, P. (2006). *Ten Principles for Creating Value from Local Government Property*. The Urban Land Institute. Washington.
- Council of Europe (1998). *Management of Municipal Real Estate Property*. Report by the Steering Committee on Local and Regional Democracy.
- Constantin, D. L., Dragusin, M., Iosif, A. E., & Petrescu, R. M. (2012). The Effective municipal Property management in South-east european cities recording issues. The case of bucharest municipality. *Economics, Management and Financial Markets*, 7(4), 483.
- Constantin, D. L., Mitrut, C., Grosu, R. M., Profiroiu, M. & Iosif, A. E. (2018). Municipal real properties and the challenges of new public management: a spotlight on Romania. *International Review of Administrative Sciences*, 84(1), 122-143.
- CLAW (2001). *A Guidance Asset Management Planning in Wales*. Consortium Local Authority Wales.
- Danielian, A. (2002). *Local Government in Russia: Reinforcing Fiscal Autonomy in K. Davey (Ed) Fiscal Autonomy and Efficiency: Reforms in the Former Soviet Union* (Budapest: Local Government and Public Service Reform Institute, Open Society Institute).
- Deakin, M. (1999). *The Underlying Issues, Model and Task Ahead for Local Authority Property Management*. Paper at RICS Research Conference: The Cutting Edge 1999.
- DETR. (1999). *Managing Performance in the Management of Local Authority Property*. A research Report DETR.
- DETR (2000). *Asset Management of Local Authority Land and Buildings – Good Practice Guidelines*. DETR.
- Feschiyan, D. & Raleva, S. (2013). Valuation Bases and Accounting System Entries in Financial Analysis of the Municipal Real Property. *Acta Universitatis Danubius. Œconomica*, 9(4).
- Fernholz, F. & Fernholz, M. (2006). *Strategic Municipal Asset Management*. Paper submitted to Municipal Finance Task Force.
- Hentschel, J., & Utter, M. (2006). U.S. Cities– An Entrepreneurial Approach to Municipal Real Estate Asset Management. Chapter 2 In *Managing Government Property Assets: International Experiences* edited by Kaganova, O. & Mckellar, J (2006) The Urban Institute Press, Washington.
- Howart, A. (2006). *Improving Asset Management in Government Departments*. A Report on Improving the Capability and Capacity of Managing Property Assets in Central Civil Government for the Office of Government Commerce.
- Kaganova, O., & Mckellar, J. (2006). *Managing Government Property Assets: International Experiences*. The Urban Institute Press.

- Kaganova, O. (2003). *Evolving Approaches to Managing Governmental Real Property Assets*. Presentation to National Executive Forum on Public Property Sponsor's' Retreat Montreal, Canada.
- Keleş, R. (2015). *Kentleşme Politikası*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Klumbyte, E., Bliudzius, R., & Fokaides, P. (2020). Development and application of municipal residential buildings facilities management model. *Sustainable Cities and Society*, 52, 101804.
- Ladu, M. (2020). The role of city dashboards in managing public real estate in Italy: Proposals for a conceptual framework. *J. Urban Plan. Dev*, 146(4), 04020047.
- Lyons, M. S. (2004). *Towards Better Management of Public Sector Assets*. A Report to the Chancellor of the Exchequer. HMSO.
- Lloyd, T. (2007). *Delivering a UK Industry Standard for Property Asset Management*. Presentation at the Leeds Forum for Asset Management.
- Jones, K. & Smart, J. (1999). *Local Authority Assets- Strategic Management of Land and Buildings*. DTZ Piedad Consulting marketing flyer.
- Pallis, C. & Pallis, P. (2014). The development of municipalities property management as a financial tool: An empirical investigation. *Journal of Property Investment & Finance*.
- Phelps, A.J. (2009). *An Examination of the relationship between Rationale, Practice and Outcomes in Municipal Property Asset Management A Comparative Study of the UK and Russia..* PhD thesis. International Development Department School of Government and Society University of Birmingham.
- Phelps, A. J. (2011). Municipal property asset management—a comparative study of UK and Russia. *International Journal of Strategic Property Management*, 15(4), 416-437.
- Peteri, G. (2003). From Usage to Ownership. *Transfer of Public Property to Local Government in Central Europe*. Local Government and Public Services Reform Initiative. Edited by Gabor Peteri. Budapest, Hungary.
- Rasolonjatovo, H., Lande, E., & Harison, V. (2015). Active asset management: feasibility in Malagasy municipalities. *Public Money & Management*, 35(6), 417-422.
- RICS (2004). *Asset Management in Local Government: Guidelines*. Royal Institute of Chartered Surveyors.
- Simons, R. (1993). Public real estate management-Adapting corporate practice to the public sector: The experience in Cleveland, Ohio. *Journal of Real Estate Research*, 8(4), 639-654.
- Tanrivermiş, H., Akipek Öcal, Ş. ve Demir, E. (2016). *Gayrimenkul Mevzuatı, SPL Sermaye Piyasası Lisanslama Sicil ve Eğitim Kuruluşu, Lisanslama Sınavları Çalışma Kitapları Ders Kodu: 1019* (Gayrimenkul Değerleme Sınavı). Ankara.
- Trojaneck, M. (2014). Carrying out municipal tasks in the Scope of housing stock management—Case study of Poznań city. *Real Estate Management and Valuation*, 22(3),85-92.

- Vermiglio, C. (2011). Public property management in Italian municipalities: Framework, current issues and viable solutions. *Property management*, 29(5), 423-442.
- Yeğiner, P., & Tanrıvermiş, Y. (2021). Belediye Taşınmazlarının Değerlendirilmesinde Yerel Yönetim Bankacılığının Rolü ve Belediyelerin Yaklaşımı. *Finansal Araştırmalar Ve Çalışmalar Dergisi*, 13(25), 879-903.