

İLLER BANKASI VE YEREL YÖNETİMLER

Ahmet BERK

Sayıştay Başdenetçisi

İller Bankası, Cumhuriyet döneminde kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmalarının bir ürünü ve bu dönemde yerel yönetimlere verilen önemin bir göstergesi olarak oluşturulmuştur. 1933 yılında kurulan Belediyeler Bankası'nın 1945 yılındaki yeniden yapılanması şeklinde oluşturulan İller Bankası, belediyelere sadece finansman desteği sağlamakla kalmamış, altyapı yatırımlarının ilgili belediyeler adına uygulanmasını sağlayarak, özellikle küçük ölçekli yerleşim birimlerindeki belediye hizmetlerinin daha etkin yürütülmesine önemli katkılar sağlamıştır.

İller Bankası, kuruluşundan bu yana teknik uygulamaya dönük görevlerinde belediyelerin temel destekleyicisi olmuştur. Kentsel yatırımların finansmanını sağlayan ve bu yatırımların gerçekleştirilmesini doğrudan üstlenen Banka, yerel yönetim maliyesi sisteminde yönetici, yönlendirici, üretici, yüklenici, denetleyici¹ gibi çeşitli işlevleri de üstlenerek, süreç içerisinde etkinliğini artırarak sürdürmektedir.

Yerel yatırımların gerçekleştirilmesinde proje değerlendirme, teknoloji seçimi, teknolojik alternatifler geliştirme, teknoloji geliştirme gibi tüm boyutlarda yönetici ve geliştirici bir merkezi kuruma duyulan ihtiyacın artarak sürmesi karşısında, İller Bankası'ndan belediyelerin beklentileri de artmaktadır.

¹ DPT, *Yerel Yönetimler*, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara 2001, s.66

Son dönemlerde Bankanın işlevlerinde bir gerileme ve faaliyet hacminde bir daralma söz konusu olmakla birlikte, İller Bankası sisteminin yerel yönetimler için önemi ve gerekliliği genel kabul görmekte, Bankanın daha da geliştirilerek, özerkliği artırılarak ve ortakları olan yerel yönetimlere Banka yönetiminde daha çok söz hakkı verilerek sistemin sürdürülmesi arzulanmaktadır.

KURULUŞU VE AMAÇLARI

Cumhuriyetin kurulması ile birlikte öne çıkan önemli sorunlardan birisi de, savaşlardan harap hale gelmiş ülkemizin süratle ve geniş kapsamda imara olan gereksinimiydi. Bu imar faaliyetlerinin başarılmasında halka hizmet götürmeyi amaçlayan belediyelere büyük görevler düşmekteydi. Halkın yerel ihtiyaçlarını teşkil eden bu hizmetlerin merkezi hükümet tarafından tam olarak gerçekleştirilmesi kolay değildi. Özellikle mali imkanları çok dar olan merkezi hükümetten ekonomik, sosyal, kültürel kalkınmayı hızla gerçekleştirmesi için mali kaynak tahsisi etmesi beklenemezdi. Bunun yanı sıra kısa sürede mamur ve müreffeh ülkeler seviyesine gelerek uygar toplumla yarışmayı amaçlayan genç Cumhuriyetin en basit ihtiyaçlarını teşkil eden yerel alt yapı hizmetlerinin de uzun süre beklemeye tahammülü yoktu²

Şehirlerimizin kısa bir sürede Cumhuriyetin amaçladığı uygar bir toplumun layık olduğu seviyeye ulaştırabilmek için mali kaynaklardan yoksun belediyelere yeterli kredilerin temini amacıyla 11.06.1933'te 2309 sayılı Kanunla 15 milyon TL sermayeli Belediyeler Bankası kurulmuştur.

Bankanın kuruluş kanunu uyarınca yalnızca belediyelere dönük faaliyetlerde bulunması, kuruluş sermayesinin hızlı nüfus artışı ve şehirleşmeye paralel olarak artan kredi ihtiyacını karşılayamaması, ayrıca mali kaynağa ve teknik yardıma muhtaç il özel idareleri ile köylerin bu yardımların dışında bırakılmış olması ve faaliyet sahasının daha fazla

² İller Bankası, *Kuruluşundan Bugüne İller Bankası 1933-1993*, İller Bankası Vakıf Matbaası, Ankara 1994, Önsözden.

geniştirilmesi gibi hususlar göz önünde bulundurularak Belediyeler Bankasının değişik bir bünyeye sahip kılınması düşünülmüş ve bunun sonucu belediyelerin imar görevleriyle ilgili teknik işlere bakan Belediyeler İmar Heyeti ile birleştirilerek il özel idareleri, belediyeler ve köyleri de içine alan İller Bankasının kurulmasına ait 4759 sayılı Kanun, 13.06.1945'te kabul edilmiş ve 23.06.1945'te Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

İller Bankasının temel amacı, yerel yönetimlerin ve bu idarelerin kuracakları birlikler ile adı geçen idarelere bağlı tüzel kişiliği haiz olan veya olmayan katma bütçeli idare ve kurumların finansman sorunlarına yardımcı olmak ve imar ve altyapı işleriyle uğraşmaktır. Bankanın ortakları yerel yönetimlerdir. İl Özel İdareleri, belediyeler ve köyler banka sermayesine katılmaktadırlar. Banka, sermayesini kamu hukuku kuralları ve denetimi dışında kullanma yetkisine sahip özel hukuk tüzel kişisi olarak yerel yönetimlere kredi vermekte, mali ve teknik aracılık yapmaktadır³

İller Bankası, bütün işlemlerinde, kuruluş kanunu ve özel hukuk hükümlerine bağlı, tüzel kişiliği haiz bir kamu kuruluşudur. Banka işlemleri, Devlet İhale Kanunu ile Genel Muhasebe Kanunu'na ve Sayıştay denetimine tabi değildir⁴

İller Bankasının vesayet denetimi 4759 sayılı Kanun gereğince Bankanın kurulduğu 1945 yılından 1958 yılına kadar İçişleri Bakanlığı'na yürütülmüştür. Ancak bu vesayet 09.05.1958 tarih ve 7116 sayılı İmar ve İskan Vekaleti Kuruluş ve Vazifeleri Hakkındaki Kanun gereğince 1958 yılından itibaren İmar ve İskan Bakanlığı'na geçmiştir. Halen İller Bankası bakımından ilgili bakanlık, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'dır.

³ Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, **Yerel Yönetimler, Sorunlar-Çözüm Önerileri**, Ankara 1996, s.194

⁴ İller Bankası, **a.g.k.** s.1-3.

GÖREVLERİ

İller Bankası'nın görevleri İller Bankası Kanununun 7. maddesinde sayılmıştır. Bankanın esas olarak üç ana fonksiyonu bulunmaktadır. Bunlar, yatırım, kredi ve yerel yönetimlere aracılık yapmaktır.

İller Bankası öncelikle aracı bir kurumdur. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bu anlamda düzenleyici rol oynamaktadır. Aracılık görevi, mali ve teknik olmak üzere iki karakterlidir. Teknik aracılık, DPT'nce programa alınan yerel yönetim birimi işlerinin inşaat ve sanayi sektörü ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerini tesis etmek ve yönlendirmektir. Bankanın teknik aracılık fonksiyonu içinde, mali ve teknik gücü oranında belediyelerin harita ve imar planlarını hibe şeklinde yapması söz konusudur. Mali aracılık, yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasında fon akışını düzenlemek ve yerel yönetimlere kredi sağlamaktır⁵

4759 sayılı İller Bankası Kanununun 7. maddesi çerçevesinde Bankanın görevlerini dört ana başlıkta toplamak mümkündür:

- Kentlerin altyapı plan ve projelerini hazırlamak, öncelikle su dağıtımını, su arıtma, kanalizasyon, atıksu arıtma, sosyal amaçlı inşaat projelerini hazırlamak.

- Projelerin anahtar teslimi gerçekleştirilmesini teminen ihaleler açmak, değerlendirmek, sözleşmeleri imzalamak.

- Projelerin finansmanı için kısa, orta veya uzun vadeli krediler açmak, Belediye Fonu veya sermaye piyasası işlemlerine başvurmak.

- Belediye yatırımları için sigorta ve garanti sağlamak.

İller Bankası yukarıda sayılan faaliyetlerini sürdürmek için öz kaynaklarından belediyelere kısa, orta ve uzun vadeli krediler açmakta, ayrıca Avrupa İskan Fonu ve Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı gibi dış kaynaklar da kullanılmaktadır. Belediye Fonundan ise hibe yardımlar yapmaktadır⁶

⁵ Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, a.g.k., s.195

⁶ Abdurrahman Civelek, **İller Bankası ve Kentsel Altyapı**, Yayınlanmamış KYUP Tezi, Ankara 1998, s.5

SERMAYESİ

Bankanın sermayesi, 4759 sayılı Kanunun 3. maddesine göre aşağıdaki kaynaklardan oluşmaktadır:

- Belediyeler ve il özel idarelerinin yıllık gelirleri tahsilatı ile bu idarelere genel bütçe gelirlerinden verilen payların % 5'i

- İl özel idareleri ile belediyelere bağlı tüzel kişiliği haiz olan veya olmayan ve katma bütçeli idare ve kurumların ve birliklerin bağlı buldukları idare bütçelerine intikal etmeyen gelirlerinden gelir vergisi çıkarıldıktan sonra kalan safi kazançların % 5'i

- Bankanın yıllık safi kazancından 19.madde gereğince köy idareleri sermaye payı olarak ayrılacak % 30'lar

- Bütçeden veya diğer herhangi bir yerden yapılacak her türlü yardımlar

- Belli bir tahsis yeri gösterilmeksizin veya sermayeye katılmak üzere yapılacak bağışlar

- Özel kanunlarla banka sermayesine eklenmek üzere sağlanacak para ve yardımlar⁷

ÖRGÜT YAPISI

İller Bankasının sahipleri yerel yönetimlerdir. Olağan olan, paydaşların yönetime katılmalarıdır. Fakat bankanın kurulduğu dönemde merkezi yönetim paydaşları yönetime katmamıştır. Bu yapı bugüne dek sürmüştür.

Bankanın üst yönetimi Genel Kurul, Yönetim Kurulu, Denetçiler ve Genel Müdürlükten oluşur.

Genel Kurul: İller adlarının baş harflerine göre üç eşit gruba ayrılarak, birinci gruptaki illerin genel meclislerince, ikinci gruptaki illerin belediye meclisince, üçüncü gruptaki illerin ise köy ihtiyar meclisince kendi

⁷ İller Bankası, a.g.k. s.21.

üyeleri arasından seçip gönderecekleri birer üye ile; İçişleri, Milli Eğitim, Tarım, Bayındırlık, Sağlık, Maliye, Sanayi Bakanlıklarını ve Hazine Müsteşarlığını temsil etmek üzere gönderilecek birer temsilciden teşekkül eder. Kurul her yıl Nisan ayında Ankara'da toplanır.

Genel Kurul, yönetim kurulu tarafından hazırlanan yıllık faaliyet raporunu, bilanço ve denetçiler raporunu inceleyerek karara bağlar. Ayrıca Uygulama Yönetmeliğinde gösterilen görevlerini yapar.

Yönetim Kurulu: Bankanın en yüksek seviyede yetkili ve sorumlu karar organı olup, bir başkan ve dört üyeden oluşur. Üyelerden üçü Bayındırlık, biri Maliye Bakanı tarafından önerilir, iki bakan ve Başbakanın imzası ile atanır. Genel müdür başkanlık eder.

Yönetim kurulu bütçeyi onaylar, gerektiğinde yeni birimlerin kurulmasına veya kaldırılmasına karar verir, yıllık bilanço ve kar-zarar hesaplarını onaylar, personel atamasını yapar.

Denetçiler: Bankanın işlemleri Banka Kanununa göre biri genel kurul, biri bakanlıkça bir hesap yılı için seçilen ve hizmet süreleri içinde devamlı olarak iş göreceği iki denetçi tarafından denetlenir.

Genel Müdür: Bankanın birinci derecede yetkili ve sorumlu amiri olup müşterek kararname ile atanır. Görevden alınması da aynı usule göre olur. Bankayı temsil eder, yönetim kurulu kararlarına göre bankayı yönetir.

Ayrıca genel müdür yardımcıları ve savunma sekreterliği vardır⁸

MALİ YAPISI

Bankanın başlangıç sermayesi tümüyle yerel yönetimler tarafından sağlanırken, borç sermayesinin tamamına yakın bölümü de merkezi yönetimin verdiği fonlardan oluşmaktadır.

Kanunun 19.maddesine göre genel kurul tarafından onanan bilançoya göre meydana çıkan safi kazanç;

⁸ İller Bankası, a.g.k., s. 4-5

% 10 adi ihtiyat akçesine

% 5 Olağanüstü ihtiyat akçesine,

% 30 Köy sermaye payı olarak sermaye hesabına,

% 55 Köy kalkınmalarına yardım etmek üzere Köy kalkınma payına ayrılmaktadır. İlgili yardım yapılacak köyler Bayındırlık ve İskan Bakanlığı talimatı ile yönetim kurulu tarafından kararlaştırılır⁹

YATIRIMLARI

İller Bankası, ortakları olan yerel yönetimlerin, özellikle belediyelerin harita ve imar planı, içmesuyu etüt-proje inşaat, kanalizasyon gibi önemli altyapı işleri ile yapı işleri sektörlerinde teknik ve mali yönden yardımcı olan bir kuruluştur¹⁰

Banka, planlı döneme geçiş yılı olan 1963 yılından itibaren yerel yönetim yatırımlarının ön incelemesini ve projelerini tamamlamış ve yerel yönetimlerin Banka programına alınmasını istedikleri işlerini ilgili bulunduğu Bayındırlık ve İskan Bakanlığı kanalıyla Devlet Planlama Teşkilatı'na intikal ettirmiş; DPT'nca programa alınan tesislerin yerel yönetimlerin verdikleri yetki ve programa konulan ödenekler çerçevesinde ihalesini gerçekleştirmeye devam etmiştir¹¹

İller Bankasının yatırımları özellikle kentsel nüfustaki artışa paralel olarak harita, imar planı, içmesuyu ve kanalizasyon gibi altyapı ihtiyaçlarının da yoğun olarak kendisini hissettirmeye başladığı 1945'ten sonra her yıl artarak devam etmiştir. Son beş yıldaki yatırımlarına bakıldığında, sektörler göre oransal dağılımı yıllık; içme suyu sektörü % 60.5, kanalizasyon sektörü % 26.9, yapı sektörü % 8.8, harita ve imar planlama sektörleri ise % 3.6 pay almışlardır¹²

⁹ İller Bankası, a.g.k., s.22.

¹⁰ DPT, **Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi**, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara 1994, s.121

¹¹ Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, a.g.k., s.194

¹² İller Bankası, **Cumhuriyetimizin 75.Yılında İller Bankası**, İller Bankası Vakıf Matbaası, Ankara 1998, s.53

Belediyeler Fonu Yönetmeliğinin 8. maddesinde; belediyelerin İller Bankası programında bulunan harita ve imar planı işlerinin yıl içi yatırımları belediyeler fonundan bağış suretiyle tahsis edilebilir denmektedir. Bu işlerin bedelleri belediyeler fonundan kesilmek üzere yapıldığından, ilgili belediyeye hiç bir mali külfet yüklememektedir¹³ Öte yandan belediyelerin teknik eleman ve bilgi birikimi yönünden çoğunlukla yetersiz düzeyde oldukları göz önünde bulundurulduğunda, İller Bankasının belediyelerin bu eksikliklerinin telafisi açısından sağladığı katkı da vurgulanmaya değerdir.

İŞTİRAKLERİ

Bankanın Niğde Beton Sanayinde % 30.53, Mardin Boru Sanayinde % 30, Doğusan Boru Sanayinde % 30, ayrıca çok küçük oranlarda Emlak Konut A.Ş.'de, İller Bankası Tüketim Kooperatiflerinde ve T.C. Merkez Bankasında iştirakleri vardır.

YEREL YÖNETİMLERİN İLLER BANKASI İLE İLİŞKİLERİ

İller Bankasının yerel yönetimlerle ilişkileri mali ve teknik destek alanlarında söz konusu olmaktadır. Daha önce de değinildiği gibi, İller Bankası yerel yönetimlere sadece finansman desteği sağlamakla kalmamakta, altyapı yatırımlarının ilgili belediyeler adına uygulanmasını da gerçekleştirmektedir. Kentsel yerel yatırımları finanse eden ve gerçekleştiren bu merkezi kurum, yerel yönetim maliyesi sisteminde yönetici, yönlendirici, üretici, yüklenici, denetleyici gibi çeşitli işlevleri yüklenerek varlık göstermiştir¹⁴

İller Bankası başlangıçta Belediyeler Bankası olarak kurulduğu ve kaynaklarının tamamına yakın bir kısmı yerel yönetimlerin kaynaklarından sağlandığı halde, bankanın yönetiminde yerel yönetimler değil, merkezi yönetim etkindir. Bunun anlamı şudur: Yerel yönetimler kendi kaynaklarını, merkezi yönetimin izni ile, kredi ya da teknik yardım şeklinde kullanabilmektedir. Banka ile yerel yönetimler arasındaki yoğun ilişkiler,

¹³ İller Bankası, a.g.k., s 85

¹⁴ DPT, *Yerel Yönetimler*, s.65-66.

adaletli bir görev ve kaynak dağıtımını amaçlayıcı biçimde yeniden düzenlenmelidir¹⁵

İller Bankasının yerel yönetimlere mali kaynak sağlama işlevleri ise, genel olarak iki ana grupta toplanmaktadır. Bunlardan birincisi, yerel yönetimlere genel bütçe vergi gelirlerinden sağlanan pay ve fonların tahsis ve dağıtım işlemleri; ikincisi de yerel yönetimlere açılan kredilerdir.

PAY VE FONLARIN TAHSİS VE DAĞITIMI

Bankanın, genel bütçeden yerel yönetimlere sağlanan pay ve fonların tahsis ve dağıtım işlemlerinden dolayı bu idarelerle sürekli bir ilişkisi vardır. 2.2.1981 gün ve 2380 sayılı kanunla belediye ve il özel idarelerine pay verilmesi öngörülmüştü. Yerel yönetimlere ayrılan pay ve fonların oranları daha sonraları çeşitli kanunlarla ve bütçe kanunlarına konulan geçici maddelerle zaman zaman değiştirilmiştir.

Buna göre, genel bütçe vergi gelirleri toplamı üzerinden belediyelere % 8.55, il özel idarelerine ise % 1.20 oranında pay ayrılmaktadır. Belediyelere ayrılan % 8.55 'in 6' sını İçişleri Bakanlığınca bildirilen son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre banka tarafından belediyelere (büyükşehir belediyeleri hariç) dağıtılmaktadır. % 2.30 Belediye Fonuna, kalan % 0.25 ise Mahalli İdareler Fonuna aktarılmaktadır. İl Özel İdareleri için ayrılan payın % 0.72'si dağıtılmakta, kalan % 0.18 Özel İdare Fonuna, % 0.30 da Mahalli İdareler Fonuna aktarılmaktadır.

Genel Bütçe vergi tahsilatından, yukarıda belirtilen oranlarda ayrılan paylar, vergi gelirlerinin toplandığı Maliye Bakanlığınca bağlı gelir saymanlıkları tarafından aylık olarak hesaplanıp tahsil edilen ayı takip eden ay sonuna kadar İller Bankasına yatırılır. Yatırılmadığı zaman bu pay ilgili saymanlıktan % 10 fazlasıyla tahsil edilir. Banka, bu payları, kendisine

¹⁵ Ünlü, Halil, **Yönetimler Arası İlişkiler**, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi, Toplu Konut İdaresi ve IULA-EMME, İkinci Baskı, İstanbul 1994, s.77.

yatırıldığı ayı izleyen ayın 15. gününe kadar ilgili yerlere göndermeye mecburdur. Gecikme halinde % 10 fazlasıyla ödenir¹⁶

Mahalli İdareler Fonu

Genel Bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamının 0.25'ine karşılık gelen kısmı belediyelere, % 0.30'una karşılık gelen kısmı ise İl özel idarelerine ait paylardan alınarak oluşturulacak % 0.55'lik kısmı İçişleri ve Bayındırlık Bakanlığı emrinde Mahalli İdareler Fonu olarak İller Bankasında açılacak bir hesapta toplanmaktadır. Bu miktarın 0.20'lik kısmı Bayındırlık, 0.35'lik kısmı ise İçişleri Bakanlığı tarafından kullanılmaktadır. Bunların harcama ve kullanma esasları çıkarılan yönetmeliklerle belirlenmiştir.

İçişleri Bakanlığının çıkardığı yönetmeliğe göre, fonda toplanan paranın % 80'i belediyeler için, % 20'si ise il özel idareleri ve köyler için (tüm illere eşit olarak dağıtılır) ayrılmıştır. Bu fondan, nüfusu 25000'in altında olan belediyeler yararlanabilmektedir. Belediyelerin öncelikli hizmetleri için yardım istenebilir. Bakanlık, yeni kurulan belediyelere, kalkınmada öncelikli yöre belediyelerine, turistik bölge belediyelerine... öncelik verir¹⁷

Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ise kendi payını belediyelerin imar uygulamaları için kullanmaktadır. Bakanlık imar uygulamaları ile ilgili olarak iki konuda belediyelere yardım yapmaktadır. Bunlardan birincisi kamulaştırma, ikincisi de düzenleme hizmetleriyle ilgilidir.(yol, yeşil alan, meydan, park, çocuk bahçesi...) Öncelik olarak da tarihi ve turistik yöreler, kalkınmada öncelikli yöreler... şeklinde düzenleme vardır¹⁸

Belediyeler Fonu

Bu fon, genel bütçe vergi gelirleri toplamının % 2.30'u ve akaryakıt tüketim vergisinden sağlanan pay ile oluşturulmuş olup Bayındırlık ve İskan Bakanlığının emrindedir. Bu fondan, İller Bankasının yıllık yatırım programında yer alan belediyelerin şu hizmetleri için tahsis yapılmaktadır:

¹⁶ Ziya Çoker, **İller Bankası ve Mahalli İdareler**, Kazancı Matbaası, Ankara 1986, s.115.

¹⁷ Ziya Çoker, **a.g.k.**, s.125.

¹⁸ Ziya Çoker, **a.g.k.**, s.143.

Harita, imar planı, içme suyu, kanalizasyon... Harita ve imar planı yıl içi yatırımlarının tümü bu fondan bağış suretiyle tahsis edilir. Bu fon 1993 yılından itibaren genel bütçe kapsamına alınmıştır¹⁹

Özel İdare Fonu

Genel bütçe vergi gelirlerinin % 0.18'lik kısmıyla oluşturulan bir fon olup İçişleri Bakanlığının emrindedir. Kullanım esasları yönetmelikle belirlenmiştir. İl özel idarelerinin görev alanları ile ilgili yatırımlara destek amacı taşır²⁰

Köylere Yapılan Yardımlar

İller Bankası Kanununun 19.maddesine göre yıllık safi kazancın % 55'lik bir kısmı köy kalkınmalarına yardım etmek amacıyla köy kalkınma payına ayrılmaktadır. İlgili yardım yapılacak köyler Bayındırlık ve İskan Bakanlığı talimatıyla yönetim kurulu tarafından belirlenmektedir. Yardımlar daha çok köy konağı, turistik tesisler ve değirmen yapımı amacıyla yapılmıştır. Yardım miktarları ancak söz konusu yatırımların malzeme bedellerini karşılayabilecek düzeydedir.

YEREL YÖNETİMLERE AÇILAN KREDİLER

İller Bankasının, gerektiğinde ortak idarelere kredi sağlamak, kısa vadeli avans vermek, kefalette bulunmak gibi görevleri vardır. Bu işlemler "İkraz, kefalet, aracılık ve avans işlemleri yönetmeliği" hükümlerine göre yürütülür. Kredi, avans ve kefillik isteyen ortak idareler bu istekler karşısında teminat göstermek zorundadırlar. Yerel yönetimlere nüfus esasına göre dağıtılmakta olan paylar teminat olarak kabul edilmektedir.

Kredi Vermek

İller Bankası ortak idarelere çeşitli şekillerde kredi verebilmektedir. Yerel yönetimlerin banka yatırım programında yer alan işleri için, banka öz kaynaklarından ilgili idarenin yıllık pay tutarına göre, 5 yıl vadeli % 50 faizli

¹⁹ Ziya Çoker, a.g.k., s.158.

²⁰ Ziya Çoker, a.g.k., s.177.

uzun vadeli kredi verilebilmektedir. Ayrıca, yerel yönetimlerin banka programında yer almayan işleri için yerel yönetimlerin mahalli yatırımlarını tamamlamaları amacıyla talepleri üzerine, yıllık pay tutarlarına göre, özkaynaklardan kısa vadeli kredi açılmaktadır. Dış finansman kaynaklarından (diğer bankalar, Avrupa İskan Fonu, Kamu Ortaklığı Fonu) temin edilen krediler komisyon eklenerek ortak idarelere kısa, orta ve uzun vadeli kredi olarak verilebilmektedir²¹

Kefalet ve Aracılık İşlemleri

Banka, yerel yönetimlerin banka haricindeki kuruluşlardan alacakları krediler veya kamu kurum ve kuruluşlarından, banka iştiraklerinden veya satıcı firmalardan alacakları araç, gereç, otobüs, iş makinası veya malzeme bedellerine, istemleri halinde, bankaca dağıtılan kanuni paylarından bankaya olan borçları düşüldükten sonra kalan kısım ölçüsünde kefalette bulunmaktadır²²

İller Bankası'nın 1986-1995 yılları arasında belediyelere kullandırdığı kredi 7.8 trilyon TL iken, belediyelerin aynı dönemde ticari bankalardan 14.2 trilyon TL kredi kullandıkları göz önünde bulundurulduğunda, İller Bankası'nın yerli kredi kuruluşları ile kredi kullanana belediyeler arasında güvence sağlayan bir aracı kuruluş olma işlevinin önemi daha iyi anlaşılacaktır.

İLLER BANKASINA BAŞVURU SÜRECİ

Bir ortak idarenin İller Bankasının desteğini ya da yardımını elde etmek için izleyeceği yol kısaca şöyle özetlenebilir:

Ortak idare, bankanın yönetim merkezine veya bölge müdürlüklerine bir proje istemiyle başvurur. Banka bu istemleri toplar ve DPT'ye sunar. Bunu yaparken yalnızca yerel gereksinmeyi dikkate alır. Bir projenin, DPT tarafından bankanın yıllık yatırım programına alınmasından sonra İller Bankası projeyi hazırlar. Projeler yükleniciler aracılığıyla uygulanır. İlgili

²¹ İller Bankası, a.g.k., s.61.

²² İller Bankası, a.g.k., s.62.

tüm giderler idarenin borcu haline dönüşür, yıl sonunda alacağı paydan kesilir²³

YEREL YÖNETİM BANKACILIĞI VE İLLER BANKASI

Yerel yönetimlere mali aracılık edecek kurum gereksinmesi yalnız Türkiye'deki yerel yönetimlere özgü bir gereksinme değildir. Özellikle Batı Avrupa'da bu gereksinme, geçen yüzyılda kendini büyük ölçüde hissettirmiştir. 19. yüzyıldan itibaren gelişmeye başlayan finansman kurumları, bazı büyük belediyelerin özel bankalardan ya da tahvil piyasalarından makul koşullarda kredi sağlama konusunda karşılaştıkları zorluklardan doğmuştur²⁴

Kaynak yaratma becerisi, mali piyasalara ulaşmada kolaylık, daha uygun koşullarda borçlanma şansı, proje finansmanında süreklilik, yerel özerkliğin artırılması, merkezi yönetim bütçesi üzerindeki baskı ve gerilimlerin azalması, daha etkin ve verimli kaynak kullanımı, mesleki ve teknik yardım gibi konular yerel yönetim bankalarının varoluş nedenleri olarak kısaca sayılabilir²⁵

Çağdaş yerel yönetim bankalarının ortak özellikleri olarak; yerel mali özerklik, proje finansmanının uygulama sorumluluğundan ayrılması, yarışmacı bir çevre, merkezi yönetimin karışmaması, risk alma ve karşılığında güvence isteme gibi özellikler sayılabilir. Sayılan bu özelliklerin işlenmesi için bazı temel koşulların oluşması gerekir. Bu koşulları özetle; desantralizasyon, merkezi yönetim bütçelerinden bağımsızlık, proje finansmanı ile teknik yardımın birbirinden ayrılması, merkezi yönetim güvencesinin kalkması şeklinde sıralayabiliriz²⁶

²³ Abdurrahman Civelek, **a.g.k.**, s.52.

²⁴ T.C.Başbakanlık Toplu Konut İdaresi, **Yerel Yönetim Bankacılığı**, Kent Basımevi, İstanbul 1993, s.7.

²⁵ T.C.Başbakanlık Toplu Konut İdaresi, **a.g.k.**, s.10

²⁶ T.C.Başbakanlık Toplu Konut İdaresi, **a.g.k.**, s.79

İLLER BANKASININ GÜÇLÜ YANLARI

Türk yerel yönetimlerinin altyapı hizmetleri, teknik danışmanlığı ve kredi ihtiyacının giderilmesi alanında yaklaşık 70 yıldır çalışmalarını sürdüren İller Bankası, genellikle başarılı bir görünüm sergilemiş, özellikle mali ve teknik güçten yoksun belediyelerin halka hizmet sunmasında çok önemli katkılar sağlamıştır.

Banka, ülkedeki modern içmesuyu ve kanalizasyon şebekesinin büyük bölümünün proje ve yapım aşamasına imza atmış bir uzman kadrosuna sahiptir. Bu işleri yapacak, ülke ölçeğinde güçlü bir bölgesel şube ağı kurmuştur. Geliştirdiği bilgi sistemi ile belediyeler hakkında derli toplu bilgi kaynağı olmuştur.

Ülkemiz yerel yönetimlerinin özgül koşulları çerçevesinde İller Bankası'nın varlığının, özellikle belirli bir ölçeğin altında olan, ancak ezici bir çoğunluğu oluşturan yerel yönetim birimleri için yaşamsal önem taşıdığı söylenebilir.

İLLER BANKASININ ZAYIF YANLARI

Bankanın, merkezi yönetim bütçesi kaynaklarına bağımlılığı, onun belediyeler için uzun vadeli kredi sağlama konusundaki etkenliğini ciddi olarak sınırlamaktadır. Uzun vadeli kredilerin faiz oranlarını anapara maliyetini karşılayacak düzeyde saptaması için Bankaya izin verilmemektedir. Banka, yerel yönetimlerin projelerinin maliyetini hesap etme konusunda yetersiz olduğu iddiasıyla eleştirilmektedir. Projeler ile beraber uygulamaya da sahip çıktığı için belediyelerin güçlenmesine engel olmaktadır. Banka, yatırım kararı almada özerk davranmamaktadır, politik müdahale vardır. Banka, yerel yönetimlere ait işlerde ilgili idarelere hiç hesap vermemektedir. Ayrıca, bankacılık işlemlerinin de yok denecek kadar sınırlı olması bir eksiklikdir²⁷

²⁷ T.C.Başbakanlık Toplu Konut İdaresi, a.g.k., s.105

Gelişmiş ülkelerde yerel yönetim bankaları sadece kredi vermekte, uygulamaya karışmamaktadır. Ülkemizde ise, yerel yönetimlere ait bir iş (İller Bankası tarafından finanse edilecekse) proje aşamasından ihale aşamasına ve uygulamaya kadar bankanın kontrolünde yapılmaktadır. Bu durumun, yerel yönetimlerin özerkliğini zedelediği gibi, gelişip güçlenmelerine de engel olduğu savunulmaktadır. Ayrıca merkezi yönetimin Bankanın karar süreçlerindeki etkisi de, bankanın özerkliğini ve ortaklarının banka yönetimindeki etkinliğini olumsuz etkilemektedir.

Öte yandan, 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun Ek Geçici 8. maddesiyle denetimi Sayıştay'a verilen yerel yönetimlerin bu tür yatırımları Sayıştay denetimi dışına çıkarılmış olmaktadır. İller Bankası'nın dış denetimini yapan DDK, TBMM gibi kurumların bu alanlardaki denetiminin de yeterli olamayacağı açıktır. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ise çok sınırlı soruşturmalar dışında denetim yetkisini hiç kullanmamaktadır.

Bankanın zayıf yönlerinden birisini de, yerel yönetimlere kullandığı kamu kredilerine ek olarak yerli kredi kuruluşlarından kredi kullandırmaya başlamasıyla, yabancı kaynaklardan verdiği kısa vadeli kredilerin borç bakiyesindeki artış oluşturmaktadır. Son yıllarda ortak idareler tarafından talep edilen kısa vadeli kredilerin miktarlarının artması üzerine İller Bankası diğer bankalardan piyasa şartlarına göre kısa vadeli borçlanmakta ve bu fonları bir komisyon ilave ederek ortak idarelere kısa vadeli kredi olarak aktarmaktadır. Bu şekilde verilen krediler büyük meblağlara ulaşmış, bu da kredilerdeki artış hem İller Bankasını hem de belediyeleri önemli ölçüde mali sıkıntıya sokmuş, borç geri ödemelerinin zamanında gerçekleştirilmemesi, İller Bankasını yatırım projelerini yerine getirmede tıkanıklığa sevk etmiştir²⁸

Keza ülkemizde altyapı hizmetleri uzun yıllar boyunca kamu kredileri ile finanse edilmiş, bu krediler ise, İller Bankası aracılığıyla sağlanmıştır. Bu krediler genellikle orta ve uzun vadeli, düşük faizli olup zaman zaman ertelenerek ya da silinerek kullanılmıştır. Bu nedenle bunların, süreç

²⁸ Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Başkanlığı, a.g.k., s.196-199

içinde, borç niteliğinden merkezden transfer ya da yardım niteliğine dönüştüğü söylenebilir.²⁹ Bu da, İller Bankasının temel işlevinden ve bankacılık ilkelerinden bir sapmayı içermektedir.

Ayrıca Banka kanalıyla yatırımlarını gerçekleştirmek isteyen belediyelere, proje bedelinin %10'u ile %60'u arasında değişen oranlarda katılım payı ayırma zorunluluğu getirilmesi, açılan kredilerde faiz oranlarının yükseltilmesi, belediyeler için Bankanın sunduğu olanakların çekiciliğinin ve avantajının giderek kaybolmasına neden olmaktadır. Bu da, İller Bankası'nın aracılığı olmaksızın doğrudan mali sistemden ve dış kaynaklardan borçlanmayı belediyeler için daha cazip kılmaktadır.

Bir bankanın yapması gereken ana temel işlevler arasında yer alan sigortacılık hizmetlerinin Bankanın yıllık raporlarında "diğer hizmetler" başlığı altında yer alması da, İller Bankasının gerçek anlamda bir banka niteliği taşımadığı³⁰ görüşünü gündeme getirmektedir.

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

İller Bankası, yerel yönetimlerin sermaye yatırımları konusunda ortaya çıkmış bir finansman modelidir ve bu modelin ülkemize özgün olduğu söylenebilir. Gelir kaynakları bakımından il özel yönetimi ile belediyelere dayanan, harcamaları bakımından ise bunlara ek olarak köylere yönelmiş bulunan bir bankadır. Ancak uygulamada daha çok belediyelere kredi sağlayan bir banka görünümündedir. İl özel idareleri ve köylere ilişkin yardım ve harcamalar sembolik kalmaktadır. Banka, kuruluş dönemlerine göre, belediyelerin daralan harcama kapasitesine koşut olarak güçten düşmüş gibidir. Sermayesi, devlet gelirlerine oranla her geçen gün düşmektedir.³¹

Bankanın en büyük sıkıntısı mali kaynak yetersizliğidir. Bu durum yerel yönetimlerin mali statüleri ile yakından ilgilidir. Ortak yerel yönetimlerin mali güçlerinin yetersizliği nedeni ile banka sermayesine katılımları yetersizdir. Mali yetersizlik yüzünden bu kuruluşların bankadan

²⁹ DPT, *Yerel Yönetimler*, s.66

³⁰ A.k., s.67

³¹ Birgül Ayman Güler, *Yerel Yönetimler*, TODAİE Yayını, Ankara 1992, s.175

yardım ve kredi talepleri artmaktadır. Mali durumlarda iyileştirme olsa bile kredi talebi yine olacaktır. Önemli olan yerel yönetimlerin mali kaynakların yeterli olmasıdır³²

Bankanın yapılanması ve işleyişi de birçok açıdan eleştiri konu olmakta, yeniden yapılandırılması gereği ilgili tüm araştırmalarda dile getirilmektedir. Bankanın gerçek bir yerel yönetimler ortaklığı olarak yeniden örgütlenmesi, Genel Kurul ve Yönetim Kurulunun yerel yönetimlerce oluşturulması ve yürütme organlarının buna göre yeniden düzenlenmesi gereği üzerinde durulmaktadır³³

Yerel yatırımların finansman sisteminde kamu kredilerini güçlendirmek, kamu kredilerini özel sermaye kredileri ile dış kredi kullanımını yönlendirecek, güçlü bir araç olarak kullanmak, bu amaçla kamu kredileri sistemini merkezi olarak yönetmek amaçlarına yönelik olarak İller Bankası'nın güçlendirilmesi öncelik taşınmalıdır.

Özetle Bankanın mali kaynakları ile birlikte teknik donanımının da geliştirilerek kentsel yatırımların finansmanında, teknoloji geliştirmede, insan kaynaklarının ve yönetsel süreçlerin iyileştirilmesinde, yerel kamu işletmeciliğinin geliştirilmesinde ve ihtiyaç duyulan daha birçok alanda etkin bir kuruluş haline getirilmesi, özellikle küçük ve orta ölçekli yerleşim yerlerindeki yerel yönetimler için rehberlik işlevini daha geniş bir perspektifle yerine getirmesi sağlanmalıdır.

³² TODAİE, **İller Bankası Reorganizasyon Araştırması Raporu**, TODAİE Yayını, Ankara 1993, s.12

³³ DPT, **Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi**, s.68

KAYNAKÇA

- Ayman Güler, Birgül, Yerel Yönetimler, TODAİE Yayını, Ankara 1992.
- Civelek, Abdurrahman, İller Bankası ve Kentsel Altyapı, Yayınlanmamış KYUP Tezi, TODAİE, Ankara 1998.
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, Yerel Yönetimler, Sorunlar-Çözüm Önerileri, Ankara 1996.
- Çoker, Ziya, İller Bankası ve Mahalli İdareler, Kazancı Matbaası, Ankara 1986.
- DPT, Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara 1994.
- DPT, Yerel Yönetimler, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara 2001.
- İller Bankası, Kuruluşundan Bugüne İller Bankası 1933-1993, İller Bankası Vakıf Matbaası, Ankara 1994.
- İller Bankası, Cumhuriyetimizin 75. Yılında İller Bankası, İller Bankası Vakıf Matbaası, Ankara 1998.
- İller Bankası Kanunu.
- İller Bankası Kanunu Uygulama Yönetmeliği.
- T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi, Yerel Yönetim Bankacılığı, Kent Basımevi, İstanbul 1993.
- TODAİE, İller Bankası Reorganizasyon Araştırması Raporu, TODAİE Yayını, Ankara 1993.
- Ünlü, Halil, Yönetimler Arası İlişkiler, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi, Toplu Konut İdaresi ve IULA-EMME, İkinci Baskı, İstanbul 1994.